

Para um Programa Estratégico da Reforma da Justiça

Janeiro de 2014



**Observatório da Justiça de Angola do Centro de
Estudos de Direito Público da Faculdade de Direito
da Universidade Agostinho Neto**

**Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do
Centro de Estudos Sociais da Universidade de
Coimbra**

ÍNDICE

Prefácio	4
1. Um Programa Estratégico para a Reforma do Direito e da Justiça.....	7
2. Os ciclos de reforma do direito e da justiça em Angola.....	17
3. Os eixos principais do Programa Estratégico da Reforma do Direito e da Justiça.....	30
4. Os desafios do terceiro ciclo de reformas ao sistema judicial.....	38
5. As Reformas centrais da Agenda de Justiça	56
ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA.....	57
A REFORMA DO MAPA E DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS.....	62

PREFÁCIO

A evolução e a complexidade das relações económicas, sociais, culturais e políticas conferem ao direito e ao sistema judicial um papel central nas sociedades contemporâneas. Contudo, o seu impacto social, a relevância da sua contribuição para a o aprofundamento da democracia e a eficácia do seu desempenho, varia de país para país, dependendo da verificação de múltiplas variáveis. Depende, desde logo, do tipo de Estado e da qualidade da democracia, da incorporação constitucional mais ou menos alargada de direitos sociais e políticos, bem como de garantias de independência e de autonomia do poder judicial. Sabemos que não basta um ordenamento jurídico democrático e inclusivo, socialmente adequado e capaz de responder à complexidade de uma determinada sociedade. É preciso que o Estado e ou a sociedade coloquem ao dispor dos cidadãos e das empresas instrumentos eficientes que permitam o conhecimento, a reivindicação e a efectivação de direitos e interesses legítimos.

O sistema judicial, longe de ser a única via a desempenhar essa função, que deve passar por muitas outras instituições do Estado e da sociedade, é, nas sociedades contemporâneas, justamente pela sua complexidade, dispersão de interesses e de poderes, com desigualdades e fragilidades sociais muito profundas, uma via essencial. Os tribunais podem, assim, desempenhar um papel fundamental no aprofundamento da inclusão social e na correcção de desigualdades, na qualidade da resposta do Estado aos conflitos estruturais, na promoção da paz social, na melhoria da capacidade e da transparência da administração pública e, em geral, na segurança do comércio jurídico, essencial ao desenvolvimento económico.

As mudanças constitucionais, o desenvolvimento social e económico de Angola, sobretudo na última década, exigem uma profunda reflexão sobre as necessárias

reformas dos sistemas jurídico e judicial, que melhor possam responder à sociedade no seu todo.

O documento que agora se apresenta pretende ser um contributo para essa reflexão. **Este documento centra-se, sobretudo, no sistema judicial e menos no sistema jurídico.** Esta opção resulta do facto de considerarmos **a reforma do sistema judicial e, em especial, dos tribunais judiciais como instrumento chave da reforma do direito e da justiça.** Dificilmente se poderá falar de aprofundamento do Estado de direito democrático se esse mesmo Estado não dispuser de tribunais judiciais, não só com condições de autonomia e plena independência, mas também capazes de responder, com qualidade, eficiência e cidadania, às demandas que lhe são dirigidas.

O trabalho de análise sobre o sistema de justiça angolano que, desde há alguns anos, tem vindo a ser desenvolvido pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto¹ e, mais recentemente, através do Observatório da Justiça de Angola do Centro de Estudos de Direito Público desta mesma Faculdade, em ambos os casos com a colaboração do Centro de Estudos Sociais da Universidade Coimbra através do seu Observatório da Justiça², confere ao Observatório da Justiça de Angola especial competência para a elaboração deste documento, que esperamos

1 Salienta-se o trabalho de investigação “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação”, que decorreu entre 2007 e 2009 e foi co-coordenado pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, tendo como Directores, José Octávio Van Dúnem e Boaventura de Sousa Santos . Aquele estudo, desenvolvido através de uma equipa constituída por investigadores de ambas as instituições, foi precursor na construção de um diagnóstico sociológico sólido sobre a justiça em Angola, integrando uma perspectiva multidisciplinar de análise do pluralismo jurídico em Luanda. Um dos volumes daquele estudo, intitulado “A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola” (coordenado por Raul Araújo e Conceição Gomes), apresenta uma visão geral do sistema de justiça formal, caracterizando a litigação, a oferta judicial, a estrutura e o funcionamento dos tribunais judiciais em Luanda, bem como a organização das profissões jurídicas, com incidência nos seus problemas e perspectivas futuras.

2 Ao abrigo de um protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça de Angola e a FDUAN foi realizado, entre Julho de 2011 e Maio de 2012, pelas equipas de ambos os observatórios um extenso programa de investigação, coordenado por Raul Araújo e Conceição Gomes, e que contou com a importante colaboração de organizações do Governo, do Poder Judicial e da sociedade civil, tendo como objectivo último a produção de quatro propostas dos seguintes anteprojectos de lei: Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, Lei de Bases de Política Criminal, Lei dos Julgados de Paz e Lei de Acesso ao Direito e à Justiça. Foram elaborados os seguintes relatórios: “Desafios à Mudança do Sistema Judicial - Para uma nova Geografia da Justiça”; “Para uma Política Criminal em Angola”; “Desafios à Justiça de Proximidade: os Julgados de Paz” e “Fundamentos para a Promoção do Acesso e à Justiça”.

possa contribuir, de forma decisiva, para o desenvolvimento de um programa estratégico de reforma da justiça em Angola.

Os Coordenadores

Raul Araújo

Conceição Gomes

1. UM PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA A REFORMA DO DIREITO E DA JUSTIÇA

A reforma do direito e da justiça em Angola encontra-se num momento crucial de mudança e, se devidamente reorientada e executada, poderá trazer inovações decisivas neste campo, contribuindo muito significativamente para a consolidação do Estado de direito e para a legitimação dos poderes judicial e político no seu conjunto. É certo que, como adiante se referirá, houve no passado, no quadro da reforma do Estado, vários movimentos no sentido de uma reforma mais abrangente do direito e da justiça, que não podem ser ignorados.

Mas, hoje, estrutural e funcionalmente, o sistema jurídico e judicial continua, em grande medida, social e constitucionalmente desadequado. **É comumente reconhecida essa desadequação e a necessidade da sua reforma profunda, o que tem vindo a ser salientado pelo Presidente da República.** Por exemplo, referindo-se, em especial, ao Poder Judicial, o Chefe de Estado, aquando da tomada de posse dos Juízes Conselheiros dos tribunais de Contas e Supremo e de Procuradores Gerais Adjuntos da República, lembrou que foram grandes os progressos alcançados no quadro da reforma dos Poderes Legislativo e Executivo, mas “que continuaram a ser tímidos os passos dados no sentido da reforma do poder judicial”, salientando, por isso, que “entraremos, agora, numa fase nova que será marcada pelo grande impulso a dar ao processo de reforma do Poder Judicial e da Justiça”³.

³ Discurso proferido pelo Chefe de Estado angolano, José Eduardo dos Santos, no dia 12 de Junho de 2013, na cerimónia de tomada de posse dos novos juízes conselheiros dos tribunais de Contas e Supremo e de procuradores gerais adjunto da República, realizada no salão nobre do Palácio Presidencial, na Cidade Alta, disponível em http://www.mission-angola.ch/discursos/pt/20130612_presidente_pt.pdf.

O actual cenário de maior desenvolvimento económico e social de Angola, de aumento da capacidade institucional e administrativa do Estado e de um novo enquadramento constitucional vem permitir uma outra abordagem e uma nova fase da reforma do direito e da justiça.

Este é um processo necessariamente longo, que irá percorrer várias legislaturas, e que para ser desenvolvido de forma coesa e consolidada, não pode dirigir-se a todas as áreas e sectores em simultâneo. Mas, para que o processo de reforma não se desenvolva de forma avulsa e fragmentada deve estar ancorado num plano estratégico. O País deve, por isso, definir, adoptando uma perspectiva sistémica, isto é, olhando para as grandes linhas estruturantes do sistema jurídico e judicial, uma reorientação estratégica, de médio e longo prazo, da reforma do direito e da justiça. **Esta reorientação vai permitir que se balizem os parâmetros das reformas sectoriais e se fixe, quanto a eles, um compromisso por parte dos poderes, político e judicial, que deve ser assumido, independentemente dos seus titulares.**

Esse plano estratégico deve, assim, ser visto como um dos desafios que a construção do Estado angolano, na sua plenitude, impõe.

A condição de jovem País independente reflecte-se, de forma especial, nos sistemas jurídico e judicial angolano. **Hoje, o quadro normativo e a organização e funcionamento do poder judicial são fruto de muitas rupturas, mas também de muitas continuidades, quer com a cultura jurídica do período colonial, quer com a cultura jurídica socialista revolucionária do período pós-independência,** marcado pela ideologia do Estado revolucionário.

A evolução política do Estado angolano e as condições traumáticas de guerra que se interpuseram na construção do Estado e da nação angolana fizeram emergir um sistema jurídico marcado por diferentes culturas jurídicas e complexas hibridações jurídicas e institucionais em resultado de um contínuo processo de rupturas e de

continuidades⁴. Este cenário provoca conflitos e tensões entre as diferentes ordens jurídicas e ou entre diplomas legais que integram o universo do direito oficial, enfraquecendo a coesão interna do sistema jurídico, dificultando o processo de interpretação das leis e diminuindo a certeza e a segurança jurídicas.

Mas, é, sobretudo, ao nível da aplicação do direito e das práticas jurídicas que as tensões mais se agudizam. Por exemplo, a falta de coerência interna leva a que, com frequência, se questione se as normas que regulam determinado campo de acção, embora formalmente em vigor, estão ou não em conformidade com a Constituição, foram ou não tacitamente revogadas por outras, se existe ou não norma especial que as contrarie, etc.

As tensões entre o direito oficial e a sua aplicação verificam-se ainda em outras vertentes. Basta pensar, por exemplo, que parte do direito a aplicar foi forjado em outros contextos sócio-culturais, sendo interpretado e aplicado por magistrados e outros agentes que, na sua maioria, não foram socializados nesses contextos, o que, só por si, dificulta o processo de interpretação e de aplicação das normas. Embora o contrário também possa ocorrer, isto é, muito do novo direito estará a ser aplicado por agentes formados em outras culturas jurídicas, cujas práticas se reconduzem a elas.

Pode, ainda, ocorrer uma clara sobreposição entre culturas jurídicas, dominantes em determinados sectores da administração pública e da legislação, como, por exemplo, no campo das grandes transacções económicas internacionais por

4 Em Angola, tal como em outros países dos PALOP, "encontram-se em perfeita comunhão de conflitualidade as seguintes ordens jurídicas: a do Estado colonial; a do Estado pós-colonial do estilo socialista, face às opções político-ideológicas então assumidas (marxismo-leninismo); a de um Estado Democrático de Direito, resultantes do processo de transição democrática; e, finalmente, a ordem jurídica do "exterior", imposta pela comunidade internacional através quer do Banco Mundial Fundo Monetário Internacional, quer das outras agências internacionais e organizações não governamentais internacionais. A grande questão de fundo acaba por ser como conciliar o inconciliável, como reformar as instituições políticas, económicas e sociais e "casa" as ordens jurídicas formais e não formais, numa perspectiva moderna, segundo os princípios e padrões de um Estado Democrático e de Direito" (Raul Araújo (2012) "A mudança após a independência - rupturas e continuidades no campo político, legal e administrativo de Angola", in Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Van Dúnen (orgs), "Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume I", Almedina: Coimbra, p. 177).

pressão do modelo capitalista de ajustamento estrutural, criando campos próprios de regulação com pouca comunicação com os demais.

Por outro lado, a desigual penetração do Estado no território nacional, faz com que, a nível local, as tensões com as instituições jurídico-administrativas locais e a normatividade que aplicam se possa agudizar. Esta circunstância deve ser devidamente ponderada na reforma do mapa e da organização judiciária, alargando a rede de tribunais judiciais.

Mas, acima de tudo, a aplicação de normas jurídicas a sociedades económica, social e culturalmente muito distintas daquelas em que as mesmas foram forjadas enfraquece, quer a sua força, quer a sua legitimidade social, bem como da instância que por excelência aplica o direito oficial – os tribunais judiciais - colocando em causa a centralidade do sistema judicial na construção de um Estado de direito democrático.

É, assim, crucial que se faça uma reflexão profunda sobre o sistema jurídico e judicial e sobre as orientações e os caminhos a seguir. Certamente que não é possível efectuar uma reforma abrangente e eficaz em um curto período de tempo. **A definição de um programa estratégico de reforma do direito e da justiça, que incorpore os principais objectivos e eixos orientadores, vai trazer coerência e visão sistémica** ao movimento reformista, permitindo uma actuação faseada, em determinados subcampos, sem que se perca a matriz orientadora e a visão de conjunto.

Para o sucesso desse programa, é fundamental a verificação de três condições essenciais interligadas.

**Uma reforma que se
dirija a toda a sociedade**

A primeira é que, pelas razões que já se foram avançando e que todos reconhecem, a reforma do direito e da justiça

tem que desenvolver soluções adequadas ao conjunto da sociedade angolana. Sabemos que as rápidas transformações económicas e sociais determinam que se verifique sempre uma certa desadequação entre o sistema jurídico e judicial, ou determinados subcampos dele, e a sociedade em que opera. A disjunção assume, contudo, especial gravidade sempre que as normas e as instituições são socialmente muito distantes, padecendo de fraca legitimação social. **O sistema jurídico e judicial tem que incorporar a matriz cultural da sociedade que regula, assumindo um verdadeiro conteúdo programático de promoção social e de bem-estar, procurando respeitar a pluralidade cultural e a construção da igualdade na diferença.**

Trata-se de um pressuposto para o qual os processos de reforma do direito e da justiça devem estar muito atentos, em especial, quando ocorrem nos países da periferia ou da semiperiferia do sistema mundial. É preciso ter consciência crítica da pressão (intencional ou não), quer interna por parte de determinadas elites nacionais motivadas por objectivos de modernização e de desenvolvimento, quer externa por via das "ajudas" ou "apoios" internacionais ao desenvolvimento, para que sejam adoptadas soluções a partir de países "de referência" em regra situados no centro do sistema mundial. **A importação de soluções de modelos de países centrais ou mesmo de outros países, ainda que culturalmente mais próximos, implica sempre a transplantação de normas e instituições com origem em contextos sociais, políticos e culturais muito distintos daqueles em que irão operar.**

Tal não exclui que não se analise e não se reflecta sobre a experiência comparada, mas há que fazê-lo tendo em atenção os seguintes aspectos que devem precaver as análises comparadas⁵:

5 Seguimos de perto Boaventura de Sousa Santos (1996), "Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas", in Boaventura de Sousa Santos, Maria Manuel Leitão Marques, João Pedroso e Pedro Lopes Ferreira, "Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português", Afrontamento: Porto, pp. 15 a 56.

- a) os estudos e as comparações mais hegemónicas são feitos a partir do centro do sistema mundial, procurando salientar a distância das práticas dos países periféricos em relação aos modelos tidos por universais segundo princípios de diferenciação desigual;
- b) as análises conhecidas tendem a ser feitas a partir de construções idealizadas do direito e dos tribunais nos países-modelo ou que servem de referência, por vezes, muito discrepantes das práticas reais, o que leva a que se esteja a comparar e a "importar" soluções teóricas sem atender aos problemas e bloqueios experimentados pela sua prática nesses países;
- c) essas análises pressupõem que há um só modo de desenvolvimento do direito e do sistema judicial e que esse modelo é o modelo dos países centrais, que deverá ser seguido pelos países periféricos

Se, atendendo às precauções enunciadas, for exercida uma vigilância crítica sobre as experiências estudadas, elas poderão e deverão ser tidas em conta no processo de reforma.

A análise do direito e da justiça devem, ainda, operar com **uma concepção suficientemente ampla do campo jurídico que permita reconhecer, como direito e justiça, certas regras e práticas socialmente inclusivas que, embora fora do direito oficial muitas vezes com ele se combinam e interagem, e que poderão ajudar a desenvolver reformas mais adequadas ou mesmo virem a integrar-se nos sistemas jurídico e judicial oficial.**

A sustentação das reformas estruturantes em estudos prévios

A segunda condição decorre da primeira. **A procura do modelo ou das soluções normativas e institucionais**

que melhor sirvam o conjunto da sociedade angolana, nas suas várias vertentes e sectores, obriga a que as reformas estruturantes do direito e da justiça sejam sustentadas em estudos socio-jurídicos prévios, com recurso a metodologias científicas adequadas e a equipas multidisciplinares, que permitam identificar os principais contextos de análise crítica do direito e da justiça, que ajudem a conhecer a diversidade de realidades, de dinâmicas e de práticas sociais que desafiam o direito e a justiça em Angola, bem como identificar e analisar o volume e o tipo de procura de tutela judicial, seja a procura efectiva, seja a procura potencial, a distribuição social dessa procura entre os tribunais judiciais e outras instâncias de resolução de conflitos e os principais problemas e bloqueios, quer no acesso ao direito e à justiça, quer na organização e funcionamento do sistema judicial. A partir desses estudos, o desenvolvimento de soluções jurídicas e judiciais e a análise crítica da experiência comparada será muito mais eficaz.

Naturalmente que o processo de reforma tem também que dar especial atenção à análise do quadro constitucional e do ordenamento jurídico vigente, de modo a que as reformas legais possam corresponder às exigências constitucionais e às demandas e aos desafios da sociedade, mas sem desperdiçarem as soluções existentes ou provocarem rupturas profundas com o universo jurídico-cultural existente, sobretudo, quando tal implica práticas jurídicas amplamente endogeneizadas.

Esta é uma tarefa difícil. Desde logo, porque numa sociedade culturalmente tão rica e complexa, como é a sociedade angolana, serão muitas as práticas socio-jurídicas e as dinâmicas sociais que as categorias analíticas adoptadas não permitirão identificar. Este é, por isso, um processo inacabado. Mas, sobretudo, porque será um processo longo, podendo levar a que a urgência reformista o abandone. Deve ser, por isso, estrategicamente assumido que as reformas estruturantes do direito e da justiça, onde se incluem os principais diplomas reguladores da acção coerciva do Estado, das relações familiares, das relações laborais, das relações económica e financeiras, das relações entre os cidadãos e a administração, etc., bem como da reforma da organização e funcionamento da justiça, em especial dos tribunais

judiciais, devem ser ancoradas em sólidos estudos prévios que reflectam a realidade sócio-jurídica angolana.

Além do quadro orientador, o programa estratégico de reforma deve definir prazos e metas, de médio e de longo prazo, de modo a evitar que o programa se torne algo intangível e vá perdendo a sua referência orientadora adulterando-se com as dinâmicas próprias dos ciclos e processos eleitorais.

É certo que, no âmbito da Comissão de Reforma da Justiça e do Direito, estão a ser desenvolvidas alterações com impacto em vários campos do direito e da justiça. Contudo, com excepção do direito penal, trata-se de alterações tendencialmente cirúrgicas, pontuais⁶. Estas alterações são importantes para, num primeiro momento, introduzirem, nos diferentes campos de regulação, mudanças urgentes, em especial, as decorrentes de exigências constitucionais. Mas não têm, nem podiam ter, quer considerando o modelo, quer o mandato da Comissão, o propósito de produzir reformas estruturantes em grandes áreas do direito, como sejam os Códigos de Processo.

Diferentes são os desenvolvimentos no campo da justiça. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Observatório da Justiça de Angola, acima referidos, permitiram produzir reflexão empírica e propostas de anteprojectos de lei sobre áreas nucleares da reforma do sistema judicial: mapa e organização judiciária, julgados de paz, acesso ao direito e à justiça e política criminal. As propostas de anteprojectos de lei foram, com algumas alterações, absorvidas pela Comissão e enviadas ao Governo.

⁶ Nos termos do Regulamento Interno da Comissão de Reforma da Justiça e do Direito, esta tem como atribuições “proceder à revisão da legislação do sector da justiça e à reforma do sistema judicial e do direito angolano, nomeadamente: a) rever a Lei do Sistema Unificado de Justiça; b) rever a Legislação Processual Civil; c) rever a Legislação Processual Penal; d) rever os Códigos Civil e Penal; e) rever os Códigos do Registo e do Notariado; f) elaborar uma proposta de recrutamento e formação especializada dos recursos humanos, assim como de modernização e introdução generalizada das Tecnologias de Informação no sector da justiça; g) elaborar e rever a demais legislação que se afigure necessária à Reforma do Sistema Judicial Angolano” (artigo 4.^o).

No campo da justiça, há, assim, neste momento, já muita reflexão (recorde-se que os estudos desenvolvidos no âmbito do Observatório da Justiça Angolana e as propostas de anteprojectos de lei que se lhe seguiram resultam de um trabalho que envolveu a participação, além de elementos da Administração pública, de dezenas de magistrados judiciais e do Ministério Público de todo o País e de elementos da sociedade civil organizada) **que não deve ser desperdiçada**. O que é importante é que esta dinâmica não se perca, devendo avançar-se com uma agenda de reforma que lhe dê continuidade, com a produção da legislação conexa necessária e demais documentos que permitam uma eficaz gestão da mudança.

Envolvimento alargado no processo de reforma

A terceira condição relaciona-se com o envolvimento alargado dos poderes do Estado, bem como da sociedade nesse processo. O

reconhecimento político de um conjunto de orientações estratégicas de reforma define o caminho e as condições em que a mesma deve ocorrer, permitindo que se desenvolva por vários anos sem perder coerência de princípios e objectivos orientadores. Este desiderato será tanto mais conseguido, quanto as orientações que ele incorpore tenham envolvido na sua reflexão os poderes, político e judicial, e a sociedade civil. Vários estudos têm demonstrado a centralidade do envolvimento do poder judicial para o sucesso dos processos de reforma do sector da justiça. David Nelken, tendo por base a teoria de Lawrence Friedman e a sua distinção entre “internal legal culture” e “external legal culture”, defende, precisamente, que, não obstante, existir um discurso uniforme de insatisfação generalizada dos vários grupos sociais relativamente à eficiência do sistema de justiça (“external legal culture”), esse discurso não se traduz num sistema mais

eficiente e responsável, o que exige uma análise da posição dos profissionais do direito (“internal legal culture”)⁷.

A reforma do direito e da justiça, pela sua centralidade, será tão mais socialmente legitimada e eficaz, quanto mais resultar de dinâmicas sociais internas e não de pressão externa, seja ela de agentes económicos ou, por via de agendas globais, de agências internacionais, e quanto mais envolver no processo os diferentes sectores e poderes do Estado e da sociedade com ela mais directamente relacionados.

⁷ David Nelken (2004). "Using the Concept of Legal Culture", 29 Australian Journal of Legal Philosophy, 1-28

2.OS CICLOS DE REFORMA DO DIREITO E DA JUSTIÇA EM ANGOLA

Com frequência, os processos de reforma da justiça, em vários países, incorrem no erro de desconsideração do caminho anteriormente percorrido na construção do sistema de justiça que se pretende reformar. Ora, uma reforma do sistema de justiça não se constrói num vazio societário, comunitário ou económico. A reforma não nasce *ex novo* como se o objecto da reforma pretendida não fosse um produto do seu contexto político e evolução histórica. O desperdício de experiências, de soluções anteriores, de aprendizagem deve, por isso, ser combatido.

Como acima já referimos, é fundamental o conhecimento profundo, não só do campo/ objecto da reforma, do contexto social, cultural e económico mais alargado em que vai operar, mas também é importante compreender as razões e as dinâmicas que determinaram a adopção de soluções ou modelos existentes e qual tem sido o seu impacto, quer internamente no funcionamento do sistema de justiça, quer externamente na relação deste com a sociedade. É, assim, fundamental compreenderem-se as várias dimensões do objecto da reforma, sob pena de a reforma se transformar ela própria num *nó gordio* do sistema, bem como analisar cuidadosamente a evolução histórica dos processos de reforma. Justifica-se, assim, neste documento, uma breve análise dos processos de reforma do direito e da justiça em Angola.

A evolução político-constitucional de Angola no período pós-independência marca a evolução do sistema de justiça e das reformas a ele dirigidas. Esta evolução é,

tradicionalmente, dividida em três períodos, acompanhando o desenvolvimento histórico-constitucional do país⁸:

1. o primeiro período, que se reportou ao tempo da 1.^a República (entre 1975 e 1991), marcado pelo processo revolucionário, pela libertação do Estado colonial e pela adoção de um Estado socialista, e que lançou as bases do ainda existente Sistema Unificado de Justiça;
2. o segundo período, que se iniciou com as reformas constitucionais de 1991 e 1992, e que deu os primeiros passos na consagração do Estado de direito democrático, do multipartidarismo político e da abertura à economia de mercado; e
3. o terceiro período, resultante das alterações à Lei Fundamental aprovadas em Fevereiro de 2010, que marcam definitivamente uma ruptura com o modelo herdado da 1.^a República e plasmado na Lei do Sistema Unificado de Justiça (SUJ).

A estes três períodos da história político-constitucional de Angola correspondem, por sua vez, três fases distintas do processo de reforma do direito e do sistema de justiça, cujas ideias-chave se podem sintetizar no quadro seguinte.



⁸ Sobre este tema, ver Araújo, Raul *et al.* (2012), "A Organização Judiciária em Angola". In Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina

O quadro acima permite identificar os principais marcos do processo de construção do sistema jurídico e judicial angolano pós-independência e a interdependência entre o contexto político-constitucional e as opções tomadas na construção deste sector essencial do Estado.

Primeiro Ciclo

O primeiro ciclo de reformas é, provavelmente, o mais determinantemente marcado pelo contexto político-constitucional em que se insere. A libertação de Angola surge num contexto político e social nacional e internacional decisivo. Após séculos de dominação colonial e de décadas de uma longa guerra de libertação, com consequências profundas no estado de desenvolvimento do país e na sua distribuição e estrutura demográfica e social, Angola ergue-se como um país detentor de um posicionamento geoestratégico privilegiado na política mundial.

A opção constitucional é, assim, clara e encontra-se expressa no artigo 1.º da Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 11 de Novembro de 1975:

“A República Popular de Angola é um Estado soberano, independente e democrático, cujo principal objectivo é a total libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo e da dominação e agressão do imperialismo e a construção dum país próspero e democrático, completamente livre de qualquer forma de exploração do homem pelo homem, materializando as aspirações das massas populares”.

Neste primeiro período, a resposta dada ao sistema de justiça é de índole marcadamente socialista, servindo, essencialmente, os propósitos do processo revolucionário então em curso. Uma das áreas de ruptura legal do período pós-independência foi a do património imobiliário. Logo em 1976, foi aprovada a Lei n.º 43/76, de 19 de Junho, que determinou a reversão a favor do Estado dos prédios pertencentes a cidadãos, tanto nacionais como estrangeiros, que se

encontrassem ausentes do país, de forma injustificada, por período superior a 45 dias. Por força da Lei n.º 3/79, de 3 de Março, foi, ainda, determinado o confisco, a favor do Estado, em bloco dos bens e património das sociedades e propriedades agrárias, pecuárias, agro-industriais e agro-pecuárias que tivessem sido abandonadas⁹.

Um outro exemplo de intervenção fracturante foi a área laboral. Principalmente a partir de 1981, com a Lei Geral do Trabalho, assiste-se à aprovação de um conjunto de legislação que tem por objectivo a construção socialista das relações laborais¹⁰.

A orientação ideológica, mas também pragmática, sobressai, ainda, na vertente organizacional, com o disposto no então artigo 58.º da Lei Constitucional ao revogar todas as disposições legais da organização judiciária do período colonial, exceptuando, contudo, dessa revogação aquelas disposições que não contrariassem o processo revolucionário.

A construção do sistema de justiça assume, assim, duas vertentes indissociáveis:

- uma de **carácter eminentemente ideológico** – o sistema de justiça e o poder judicial são instrumentos ao serviço do processo revolucionário e da construção de um Estado socialista;
- e outra de **carácter marcadamente pragmático** – perante um país depauperado de recursos humanos e materiais e fustigado pela guerra era necessário manter um sistema capaz de oferecer uma resposta minimamente eficaz.

⁹ Sobre este tema, ver Conceição Gomes, Paula Fernando, Raul Araújo e Maymona Kuma Fatato. (2012), “A Justiça Cível e Administrativa”. In Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina.

¹⁰ Sobre este tema, ver Paula Fernando, Conceição Gomes, Raul Araújo e Anette Sambo (2012), “A Justiça Laboral”. In Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina

O processo de reforma é reflexo desse contexto, prenunciando um desfasamento entre a consagração constitucional e a concretização legislativa que ergue os fundamentos do sistema de justiça¹¹. As sucessivas alterações introduzidas são comandadas pelas necessidades do processo revolucionário, caminhando a legislação ordinária, frequentemente, à frente das consagrações constitucionais.

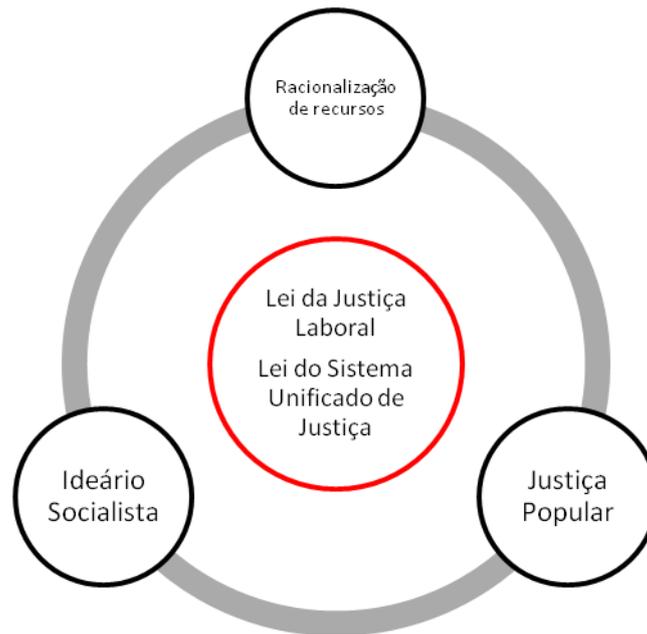
Neste período, não é sempre a Lei Fundamental a condicionar as opções legislativas e as reformas na área da justiça. A Lei Fundamental assume a opção ideológica do Estado, deixando uma ampla margem de conformação ao legislador ordinário. Aliás, as dinâmicas sociais, culturais e políticas vão, de certo modo, extravasando para o processo de reforma que vai acolhendo certas experiências e necessidades do processo revolucionário, que acabam por ser constitucionalmente consagradas posteriormente, como foi o caso da adopção da colegialidade das decisões judiciais que surge, em 1977, com a publicação da Lei da Intervenção dos Assessores Populares nos Tribunais e apenas mereceu acolhimento constitucional em 1978, com a revisão constitucional de 7 de Fevereiro.

Salientam-se, neste primeiro ciclo, duas reformas com forte impacto no sistema de justiça: a aprovação da Lei da Justiça Laboral¹² e a aprovação da Lei do Sistema Unificado de Justiça¹³.

¹¹ Exemplificando, não obstante a Constituição prever a independência do poder judicial, os tribunais estavam subordinados à Comissão Nacional de Segurança, cujo Director era designado pelo Presidente da República.

¹² Cf. Lei n.º 9/81, de 2 de Novembro, publicada no DR n.º 258.

¹³ Cf. Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, publicada no DR n.º 51.



Com a Lei da Justiça Laboral, procedeu-se à extinção dos Tribunais do Trabalho e à criação de órgãos de aplicação da justiça no próprio local de trabalho, fora dos tribunais judiciais. Com a segunda das leis acima identificadas (a Lei do Sistema Unificado de Justiça), congregou-se numa organização judiciária única todas as jurisdições com o objectivo de racionalizar os meios existentes, afirmando-se o propósito de construção de uma justiça popular que confirmasse o papel dos tribunais no apoio ao sistema político e social existente.

Segundo Ciclo

O segundo ciclo do processo de reforma do sistema de justiça tem a sua génese com as revisões constitucionais de 1991 e 1992. Também este novo período é marcado pelos condicionalismos políticos e económicos do País. Depois de um período em que a principal preocupação foi a construção de um Estado unitário e a preservação da libertação relativamente a forças exógenas, Angola ensaia o período de ajustamento estrutural, com a abertura da economia ao mercado e a abertura política ao multipartidarismo. Esta

viragem constitucional revela-se, desde logo, nos primeiros dois artigos da Lei Constitucional resultante das revisões de 1991 e 1992:

A República de Angola é uma Nação soberana e independente que tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, democrática, de paz, justiça e progresso social. (artigo 1.º)

A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados. (artigo 2.º)

A abertura ao mercado manifesta-se, desde logo, em duas áreas fundamentais do direito: a propriedade e o trabalho.

Em 1991, através da Lei n.º 19/91, de 25 de Maio, passou a ser permitida a venda do património imobiliário do Estado a cidadãos ou empresas angolanas. Em 1992, com a revisão constitucional, passou a prever-se a possibilidade de transmissão da terra – propriedade originária do Estado. No início dos anos noventa assistiu-se às primeiras concessões de terra ao sector agrícola e empresarial e, com elas, também aos primeiros conflitos com as comunidades rurais nalgumas regiões. Em 1992, foi aprovada a Lei n.º 21-C/92, de 28 de Agosto, sobre a concessão de titularidade do uso e aproveitamento da terra, cujo objectivo era a regulamentação das formas de ocupação e concessão dos terrenos do Estado. Alvo de forte contestação, este diploma veio a ser revogado pela Lei das Terras de 2004, aprovada pela Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro, que trata de forma multidisciplinar a questão das terras¹⁴.

¹⁴. A Lei das Terras de 2004 surge na sequência do trabalho desenvolvido por um grupo de trabalho constituído em 2002, sob coordenação do Dr. Carlos M. Feijó, composto por diversos membros de vários departamentos provinciais e estatais, tendo como objectivo apresentar a versão final dos seguintes diplomas legais: Lei de terras ou dos solos; Lei do ordenamento do território; Regulamento de lei de terras ou dos solos

No âmbito laboral, destaca-se o fim da unicidade sindical, determinada pela Lei n.º 21-C/92, de 28 de Agosto (Lei Sindical) e o conseqüente surgimento de novos sindicatos e, finalmente, em 1996, de uma segunda central sindical: a Confederação Geral dos Sindicatos Independentes e Livres de Angola (CGSILA).

Ao nível da organização do poder judicial, esta segunda fase do processo de reforma do sistema de justiça angolano – precisamente por se tratar de um período de experimentação – é caracterizada por uma **ambigüidade estrutural**: se a Lei Fundamental, através das revisões constitucionais de 1991 e 1992, lança as premissas constitucionais para a consagração de um Estado de direito democrático, informado pelo ideário do liberalismo jurídico clássico, **essa mesma Lei cristaliza o modelo de justiça criado no primeiro período, tornando-o refém do Sistema Unificado de Justiça.**

O processo de reforma do sistema de justiça, desenvolvido entre 1991 e 2010 é, assim, marcado pela aproximação ao modelo judicial moderno e é dominado por aquela ambigüidade. Com a revisão constitucional de 1992 foi retirada a designação “popular” dos tribunais, previu-se a criação de um Tribunal Constitucional e constitucionalizou-se os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público, como passo importante para a consagração da independência do poder judicial.

Não obstante, sempre foi apontado como obstáculo à adopção de uma reforma global da justiça a limitação imposta pela Constituição que acolhia o modelo do sistema unificado de justiça e a organização dos tribunais segundo o modelo de organização político-administrativo do País¹⁵. A Constituição resultante das revisões de 1991 e 1992 manteve, ainda, outras características do sistema de

e dos instrumentos do planeamento territorial; Estatuto Orgânico do Instituto de Geologia e Cartografia de Angola; Estatuto Orgânico do Instituto que cuidara do ordenamento do território e do urbanismo.

¹⁵ Nos termos do artigo 125.º da Lei Constitucional de 1992, além do Tribunal Constitucional, os tribunais dever-se-iam estruturar de acordo com as seguintes categorias: a) Tribunais Municipais; b) Tribunais Províncias; e c) Tribunal Supremo.

justiça que eram tributárias do modelo adoptado pela 1.^a República, como é o caso da permanência dos assessores populares¹⁶.

Ao sistema de justiça base – erigido sobre os alicerces do Sistema Unificado de Justiça – foram-se enxertando reformas legislativas sectoriais, que procuravam responder, de forma casuística,

- por um lado, àquele ideário do **liberalismo jurídico clássico**, pugnando pela adopção de um modelo liberal de Estado de direito, assente na separação de poderes, na limitação constitucional do Governo e na defesa das liberdades individuais;
- e, por outro, às necessidades entretanto reclamadas pelo **novo contexto socio-económico**, marcado, tanto pelas consequências de um longo período de guerra, como pela expansão e abertura à economia de mercado.

Salienta-se, neste período, a extinção das Comissões Laborais e a criação da Sala do Trabalho nos Tribunais Provinciais¹⁷; a aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público¹⁸; a criação do Tribunal de Contas¹⁹; a criação do Tribunal Constitucional²⁰. E, considerando, a vertente mais económica, destaca-se a criação da Sala das Questões Marítimas do Tribunal Provincial de Luanda; a criação do Julgado de Menores²¹; e a aprovação da Lei sobre a Arbitragem Voluntária²².

Este movimento de reforma pode ser esquematizado na imagem abaixo.

¹⁶ Nos termos do artigo 122.º da Lei Constitucional de 1992, “os tribunais são em regra colegiais e integrados por juízes profissionais e assessores populares, com os mesmos direitos e, deveres quanto ao julgamento da causa.

¹⁷ Cf. Lei n.º 22-B/92, de 9 de Setembro.

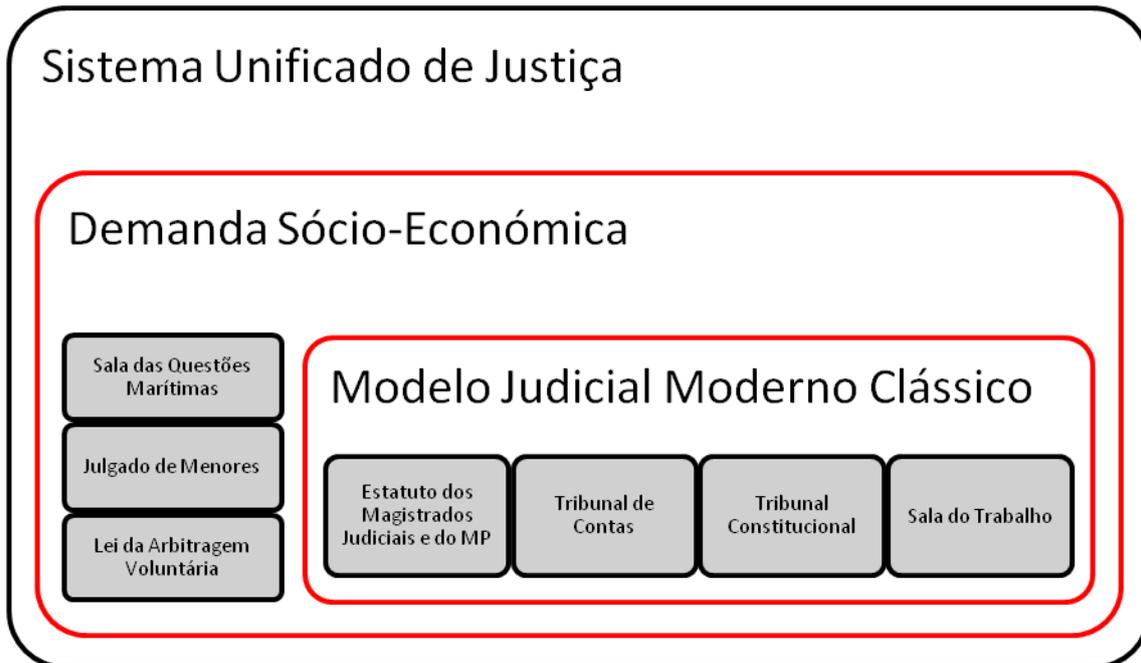
¹⁸ Cf. Lei 7/94 de 29 de Abril.

¹⁹ Cf. Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

²⁰ Cf. Lei n.º 2/08, de 17 de Junho.

²¹ Cf. Lei n.º 9/96, de 19 de Abril, publicada no DR. n.º 16

²² Cf. Lei n.º 16/03, de 25 de Julho.



Neste segundo ciclo, assistimos, assim, a uma desconstrução sectorial do modelo de justiça popular²³ que, ao manter-se refém do seu modelo base – o Sistema Unificado de Justiça – o vai, contudo, desestruturando, mas sem construir um modelo alternativo. O Sistema Unificado de Justiça perde, assim, a sua base ideológica sem, contudo, alcançar a roupagem ideológica pretendida pelo liberalismo clássico.

As alterações legislativas reproduzem, neste período, frequentemente, os modelos de funcionamento dos sistemas de justiça típicos do Estado liberal, não prestando especial atenção, por um lado, ao contexto social, cultural e económico angolano, marcado por acentuadas assimetrias e desigualdades e por uma descentralização

²³ Em 2003, através do Despacho n.º 24/03, de 2 de Maio, foi criada uma Comissão de Reforma da Justiça e do Direito de Angola, coordenada pelo então Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dr. Carlos Maria da Silva Feijó, cujo objectivo central era o da realização de um diagnóstico da situação judicial angolana, que incluísse os aspectos institucionais, legislativos, recursos humanos e materiais e, ainda, aspectos de natureza sócio-jurídica, bem como apresentar um conjunto de recomendações sobre as políticas do Estado em diversos domínios do direito e da justiça a executar a curto, médio e longo prazo. Em 2005, através do Despacho Presidencial n.º 5/05, de 31 de Janeiro, o Presidente da República nomeou uma nova Comissão de Reforma da Justiça e do Direito, que tinha como objectivo materializar as propostas apresentadas pela anterior Comissão. Nesse sentido, a Comissão tinha como objectivo central a revisão das Lei do Sistema Unificado da Justiça, Lei Orgânica do Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, legislação processual laboral e a revisão dos códigos de registo e de notariado, bem como a elaboração de demais legislação que se afigurasse necessária à reforma do sistema judicial angolano.

muito desigual do Estado e, por outro, à já, então, crise desses modelos nos próprios Estados de referência.

Os primeiros estudos empíricos sobre o desempenho funcional do sistema judicial em Angola mostram essa desadequação e disjunção entre tribunais judiciais e a realidade social²⁴. No Relatório da Proposta de Anteprojecto da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, elaborado pelo Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto com a colaboração do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em 2012, **caracteriza-se o sistema judicial, em especial o desempenho funcional dos tribunais judiciais, em cinco notas essenciais:**

- (a)** Os tribunais são instituições socialmente distantes, de difícil acesso para a generalidade dos cidadãos, havendo uma forte selectividade dos processos entrados, o que indicia uma procura suprimida significativa;
- (b)** O recurso aos tribunais judiciais é fortemente determinado pelo poder coercitivo do Estado;
- (c)** Além de altamente selectivo, o sistema judicial trata de forma globalmente ineficiente a procura que lhe é dirigida;
- (d)** À ineficiência encontra-se associada a morosidade na resolução dos litígios, revelando uma baixa taxa de resolução de litígios;
- (e)** A procura judicial é um reflexo das assimetrias regionais existentes em Angola.

²⁴ Veja-se, por todos, Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). (2012) *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina; e Observatório da Justiça de Angola e Observatório da Justiça Portuguesa (2012). *Desafios à Mudança do Sistema Judicial – Para uma nova geografia da justiça*, Luanda.

Acresce a fraqueza das condições de independência e de autonomia, bem como as carências formativas e deontológicas dos agentes judiciais, que se revelam muito negativamente em alguns tipos de litígios.

Neste segundo ciclo avançaram-se, como se referiu, algumas reformas, mas sem estarem ancoradas em estudos empíricos sobre o sistema de justiça.

Terceiro Ciclo

A Constituição de 2010 abriu as portas ao terceiro ciclo de reforma do sistema de justiça angolano, assumindo, no que respeita à organização judiciária, uma posição de ruptura face ao Sistema Unificado de Justiça e introduzindo inovações em várias áreas com impacto no sistema judicial, designadamente no que respeita à independência do poder judicial e ao reforço das liberdades e garantias dos cidadãos. Neste terceiro ciclo, reúnem-se duas condições essenciais – que não se verificavam no período anterior – para a elaboração de uma agenda de política pública de justiça socialmente alicerçada: a base constitucional que reflecte a vontade política; e um maior conhecimento sobre o sistema de justiça, ou seja, sobre o objecto da reforma e, sobretudo, uma maior valorização da importância desse conhecimento.

Especificamente no que respeita à estrutura judicial, a Constituição de 2010 estabeleceu directrizes claras para um novo modelo de organização da justiça: a criação de vários tribunais superiores (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal de Contas e Supremo Tribunal Militar); a possibilidade da criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, para além da eventualidade da existência de tribunais marítimos; a não obrigatoriedade da organização dos tribunais em consonância com a organização político-administrativa do país; a existência de Tribunais de Relação; a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais; a constitucionalização do exercício da advocacia; a atribuição à Ordem

dos Advogados de Angola de competências para regular, além do acesso e o exercício da advocacia, o patrocínio forense; a previsão da criação de uma Defesa pública, suportada pelo Estado.

Como já referimos, **uma outra nota a destacar com impacto no sistema de justiça é que a Constituição de 2010 marca este terceiro ciclo como a afirmação do pluralismo jurídico.** Na vertente organizacional, destaca-se a previsão constitucional da criação de Julgados de Paz como meio de resolução de conflitos sociais atribuindo-se, assim, dignidade constitucional aos mecanismos extra-judiciais de resolução de conflitos na construção de um novo sistema de justiça.

A Constituição de 2010, no que respeita à organização da justiça, incorpora, assim, um verdadeiro conteúdo programático, a que a legislação ordinária tem que dar continuidade. Se este novo ciclo político-constitucional corresponderá ou não a uma nova etapa do processo de reforma e quais as características desta nova fase vai depender da intensidade e do modo como os poderes político e judicial o colocarem em prática. Esperamos que este documento possa servir de orientador para a definição de um rumo certo.

3. OS EIXOS PRINCIPAIS DO PROGRAMA ESTRATÉGICO DA REFORMA DO DIREITO E DA JUSTIÇA

Neste novo ciclo que se abre com a Constituição de 2010, são três os grandes eixos em torno dos quais se deve desenvolver o Programa estratégico de reforma do direito e da justiça, a saber:

-
- 1.** aprofundamento do Estado de direito democrático;
 - 2.** pluralismo jurídico;
 - 3.** centralidade dos tribunais judiciais
-

Aqueles eixos incorporam um duplo objectivo: adequar o sistema jurídico e judicial ao novo quadro constitucional e aproximá-lo das actuais dinâmicas sociais, culturais e económicas da sociedade angolana.

Aprofundamento do Estado de direito democrático

A Constituição da República de Angola de 2010 veio alargar o quadro dos direitos sociais e políticos, bem como das liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos impondo, assim, à legislação ordinária um esforço de concretização do novo enquadramento constitucional.

Por sua vez, as mudanças que Angola tem vindo a experimentar, no campo económico, social e cultural, alteraram profundamente o contexto social e político do direito e da justiça, colocando-lhe novas demandas e novos desafios. **A evolução económico-financeira de Angola e a pressão do sector internacionalizado da economia** para que o direito e a justiça possam garantir maior segurança e maior previsibilidade às transacções económicas e ao mercado, **pode levar a que o programa de reforma tenda a conferir especial prioridade às reformas relacionadas com a necessidade de resposta à economia e à segurança do comércio jurídico.**

Contudo, sendo essa uma vertente importante da reforma do sistema jurídico e judicial, **uma concepção inclusiva do direito e da justiça**, que consideramos dever presidir ao movimento reformista, **leva a que se dê igual prioridade, num programa estratégico de reforma, à consagração, ao nível da legislação ordinária, de direitos dos cidadãos constitucionalmente previstos, designadamente de direitos sociais, de liberdades e garantias fundamentais.** Por exemplo, áreas, como o direito da família, das crianças e dos jovens, da protecção social, do trabalho, em especial no que respeita aos acidentes de trabalho e doenças profissionais, mas também da regulação entre a administração e os cidadãos e da promoção do acesso ao direito e à justiça, bem como a consagração na legislação ordinária de garantias fundamentais, em especial no domínio da justiça criminal, devem merecer igual prioridade.

Por outro lado, a reforma do ordenamento jurídico angolano deve procurar responder, no respeito pelos direitos humanos e pela Constituição, à diversidade étnico-cultural de Angola que se manifesta, em especial, em determinados campos das relações sociais, como sejam as relações de posse da terra ou de certos bens. Neste contexto, **é importante a atenção do ordenamento jurídico ao reconhecimento colectivo da titularidade de determinados direitos**, abandonando-se, sobretudo em determinados campos, uma concepção neoliberal estrita de sujeitos de direitos.

Pluralismo jurídico

A Constituição da República de Angola de 2010 consagrou o costume como fonte de direito, determinando que “é reconhecida a validade e a força jurídica do costume que não seja contrária à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana. Na mesma perspectiva, os artigos 223º, 224º e 225º reconhecem o estatuto, o papel e as instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariem a Constituição. A lei fundamental de Angola passou, assim, a reconhecer a existência, de facto e de direito, do princípio do pluralismo jurídico, admitindo que se possam aplicar as regras de direito costumeiro em litígios que se verifiquem dentro das comunidades tradicionais”²⁵.

A Constituição conferiu dignidade constitucional a uma realidade intrínseca à sociedade angolana, mas que está longe de ser dela específica. Na verdade, apesar do paradigma normativo do Estado moderno pressupor a unidade do direito, do ponto de vista sociológico circulam nas sociedades várias ordens normativas e o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer, o mais importante na gestão normativa do quotidiano da grande maioria dos cidadãos. As sociedades contemporâneas são jurídica e judicialmente plurais contando com formas diversas de regulação de litígios na família, na vizinhança, nas relações laborais, nos negócios e nas estruturas comunitárias²⁶.

Cada sociedade apresenta um perfil específico de pluralismo jurídico. Em Angola é muito densa a hibridação jurídica. Os cidadãos e os vários grupos e comunidades organizam as suas experiências, orientam o seu quotidiano e resolvem os seus

25 Raul Araújo (2012) “A mudança após a independência - rupturas e continuidades no campo político, legal e administrativo de Angola”, in Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Van Dúnen (orgs), “Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume I”, Almedina: Coimbra, p. 178)

26 Santos, Boaventura de Sousa (2003); “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”, Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique. Porto: Afrontamento, p. 48.

conflitos segundo o direito oficial estatal, os direitos locais/tradicionais, normas comunitárias, locais, o direito internacional, regras internacionais de organizações não-governamentais, e, na maioria dos casos, segundo complexas combinações entre as diferentes formas de regulação, umas usadas preferencialmente no espaço familiar, outros nas relações comerciais, laborais, etc. Importa referir que nem sempre a proliferação de ordens jurídicas significa mais acesso a direitos e mais inclusão. É fundamental ter-se a consciência crítica de que a regulação alternativa ao direito oficial não é intrinsecamente boa ou inclusiva, podendo, nalguns casos, ser profundamente atentatória dos direitos humanos e, como tal, deve ser combatida. Importa, por isso, avaliar se o pluralismo jurídico contribui para a redução da desigualdade nas relações de poder, assim reduzindo a exclusão social ou elevando a qualidade da inclusão, ou se, pelo contrário, agrava as desigualdades e reproduz a exclusão²⁷.

No caso de Angola, o pluralismo jurídico adensa-se na vertente institucional, isto é, quando consideramos a pluralidade de estruturas formais e informais de resolução de conflitos aos quais os cidadãos conferem legitimidade para a resolução dos seus conflitos. E é, em regra, às estruturas informais a que os cidadãos recorrem em primeiro lugar para a resolução de interesses conflitantes. A procura social global de resolução de conflitos distribui-se, assim, por um número vasto de instâncias oficiais e não oficiais, mais ou menos informais, muitas delas pertencentes à sociedade civil, ONGs e autoridades tradicionais. É para estas instâncias que é canalizada a maior parte da procura de tutela de direitos, funcionando, em regra, os tribunais judiciais, com exceção da vertente do controlo social, como instâncias de recurso, isto é, recorre-se à justiça formal quando se esgotaram todas as possibilidades a nível de outras instâncias²⁸.

²⁷ Santos, Boaventura de Sousa (2003); "Poderá o direito ser emancipatório?"; Revista Crítica de Ciências Sociais; n.º 65; Maio; pp. 3- 76.

²⁸ Sobre as várias experiências de instâncias extra -judiciais de resolução de conflitos em Luanda, ver Menes, Maria Paula e Lopes, Júlio (Orgs.) "O Direito Por Fora do Direito: As Instâncias Extra-Judiciais de Resolução de Conflitos em Luanda, volume III , Volume I", Almedina: Coimbra

Como salienta Raul Araújo, "apesar desse papel cada vez mais importante das instâncias informais, não há qualquer reconhecimento jurídico-constitucional ou legal da sua existência (...) face a toda esta situação, temos de admitir que a aplicação do direito e da justiça em Angola passa por um processo que combine a harmonização dos diferentes modelos de resolução de litígios, como sejam os tribunais, as instâncias tradicionais, a via "informal", a arbitragem, a mediação e a conciliação"²⁹. Sendo a mobilização dos tribunais judiciais, não só muito reduzida, como altamente selectiva, o direito e a justiça devem concretizar-se num contexto alargado de instâncias várias de resolução de conflitos, realidade a que as políticas públicas devem dar especial atenção.

O processo de reforma estruturante do direito e da justiça deve, assim, nas diferentes áreas, reflectir e avaliar quais as normas e as experiências sociais, bem como as instâncias informais de promoção do direito e de resolução de conflitos que devem ser oficialmente reconhecidas, endogeneizadas, interiorizadas ou adaptadas. Mas, este é um processo que deve desenvolver-se com cautela. Desde logo, deve ser claro que o reconhecimento das normas, práticas e papéis sociais e a possibilidade da sua integração na regulação social instituída e nos mecanismos oficiais de resolução de conflitos é visto como via de democratização e de acesso ao direito e não como qualquer projecto de "codificação" de práticas costumeiras. Longe disso. O que se considera é que determinadas regras ou práticas consensuais possam ser incorporadas no direito oficial. **O que significa a rejeição de qualquer projecto que possa incorporar a ideia de um direito e de uma justiça para cidadãos de primeira e de segunda.**

Em especial no que respeita às instâncias de resolução de conflitos, subjaz-lhe a ideia da importância de privilegiar as sinergias criadas na própria comunidade com o trabalho de resolução de conflitos conferindo-lhes, a algumas delas, força legal e, por essa via, também mais segurança jurídica às suas decisões.

²⁹ Raul Araújo (2012) "A mudança após a independência - rupturas e continuidades no campo político, legal e administrativo de Angola", in Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Van Dúnen (orgs), "Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume I", Almedina: Coimbra, p. 179)

Faz pouco sentido a discussão sobre experiências de meios alternativos de outros países, em especial de países do Norte e a sua eventual importação, como a mediação, a conciliação ou experiências de tribunais informais, quando existem, na sociedade angolana, tantas experiências de resolução de conflitos, alternativas aos tribunais judiciais e que, como acima já se referiu, têm vindo a desempenhar um papel fundamental na sociedade angolana, como instâncias de controlo social e de prevenção e resolução da conflitualidade.

Como temos vindo a referir, as políticas públicas relativas ao sistema de justiça não podem ignorar o contexto alargado e complexo de instâncias várias de resolução de conflitos, quer elas tenham origem no Estado ou na comunidade, sejam oficialmente reconhecidas ou não. **O modo como as políticas públicas procuram articular as várias instâncias de resolução de conflitos pode alterar significativamente o potencial de eficácia e de cidadania de determinadas medidas, em especial no âmbito do acesso ao direito e à justiça.**

Centralidade dos Tribunais judiciais

Mas, tal não pode excluir a centralidade do papel dos tribunais judiciais, dotados de garantias de total autonomia e

independência. A sua condição de órgão de soberania, a sua composição (integrando, em regra, recursos humanos especializados) e o seu funcionamento, vinculado a princípios constitucionais de autonomia e independência, fazem deles instâncias fundamentais da política pública de justiça. As sociedades contemporâneas atribuem, por isso, aos tribunais judiciais um papel fundamental no funcionamento e consolidação dos regimes democráticos, na garantia das liberdades cívicas, na protecção e efectivação dos direitos humanos ou, ainda, como instrumento de estabilidade e de segurança do comércio jurídico e facilitador do desenvolvimento social e do crescimento económico.

É, ainda, importante notar-se que os tribunais são convocados a cumprir, nas sociedades contemporâneas, diferentes tipos de funções, que ultrapassam o quadro comum de atribuições que, por norma, lhes é conferido. Estas funções são funções instrumentais, políticas e simbólicas³⁰. As primeiras são as mais conhecidas e consistem na resolução de litígios, no controlo social, na administração e na criação de direito. Enquanto instância de resolução de litígios, os tribunais oferecem aos cidadãos e às organizações vias de mediação de tensões, de afirmação de direitos e afirmam o primado da lei na regulação da vida social. Na óptica do controlo social, contribuem para a preservação da ordem, sobretudo quando conflitos estruturais ameaçam a coesão social e destroem os laços que pacificam a comunidade. Já a função administrativa dos tribunais reporta-se, ao seu papel certificador e oficializador da realidade, em contextos não litigiosos. Finalmente, a função de criação de direito diz respeito à normatividade que, quotidianamente, os tribunais são chamados a desenvolver – de forma subsidiária, complementar ou, eventualmente, contraditória com o poder executivo e legislativo –, prescrevendo práticas, efectivando direitos e influenciando sobre o decurso dos processos sociais.

As funções políticas dos tribunais decorrem não apenas do facto de estes constituírem órgãos de soberania, mas também do controlo social que são chamados a exercer, cujo carácter repressivo e selectivo lhe empresta uma profunda ancoragem política. É, ainda, importante sublinhar que a transferência para os tribunais da resolução de conflitos estruturais típicos do campo político e a responsabilidade pela efectivação dos direitos de cidadania, sempre que violados ou ameaçados pelos poderes executivo e legislativo, traz consigo a politização da justiça. Outra dimensão do protagonismo político dos tribunais reside, também, na sua função de vigilância da representação política, nomeadamente quando a crise do sistema provoca e/ou é provocada pela corrupção. O exercício desta função

30 Sobre as funções dos tribunais, seguimos de perto, Boaventura de Sousa Santos (1996) “Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas”, in Boaventura de Sousa Santos, Maria Manuel Leitão Marques, João Pedroso e Pedro Lopes Ferreira. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português. Porto: Afrontamento, pp. 15-56

coloca sob *stress* o princípio da separação de poderes e suscita desafios acrescidos à análise da função política dos tribunais.

Finalmente, as funções simbólicas desempenhadas pelos tribunais constituem a reserva de confiança dos cidadãos no funcionamento das instituições e na realização de justiça: “uma vez que os direitos de cidadania, quando interiorizados, tendem a enraizar concepções de justiça retributiva e distributiva, a garantia da sua tutela por parte dos tribunais tem geralmente um poderoso efeito de confirmação simbólica”³¹. Deste ponto de vista, aspectos como o garantismo processual, a igualdade formal, os direitos processuais, a imparcialidade ou a possibilidade de recurso constituem elementos essenciais à eficácia simbólica dos tribunais, contrapondo-se à inacessibilidade, à morosidade ou à impunidade.

Os processos de reforma da justiça não podem deixar de ter em atenção as funções amplas dos tribunais, procurando dar-lhes adequada resposta.

31 Boaventura de Sousa Santos (1996) “Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas”, in Boaventura de Sousa Santos, Maria Manuel Leitão Marques, João Pedroso e Pedro Lopes Ferreira. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português. Porto: Afrontamento, p. 55.

4. OS DESAFIOS DO TERCEIRO CICLO DE REFORMAS AO SISTEMA JUDICIAL

A Constituição de 2010, como se referiu, abriu a possibilidade a um novo ciclo político-jurídico da reforma do sistema judicial, cujo sucesso será determinado pelos desafios que se reconheçam este terceiro ciclo estar a colocar ao sistema judicial e pela agenda de reforma a adoptar. Esta agenda beneficia de duas condições essenciais para a sua construção – a base constitucional e o conhecimento entretanto adquirido em estudos empíricos – que não se verificavam no segundo período e nos quais, pelas razões acima avançadas, deve assentar a construção e o desenvolvimento da reforma do sistema de justiça.

Consideramos a seguinte a pergunta central a que agenda de reforma deve ser capaz de responder e cuja resposta deve constituir a sua linha orientadora:

Quais os desafios colocados a um sistema de justiça que se quer parte integrante na construção de uma sociedade mais inclusiva e mais democrática?

Referimos já que a Constituição de 2010 incorpora o ideal do aprofundamento do Estado de direito democrático, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana, como está expresso logo nos primeiros artigos da Constituição.

Angola é uma República soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo angolano, que tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social. (artigo 1.º)

A República de Angola é um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a

separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa. (artigo 2.º, n.º 1)

A República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas. (artigo 2.º, n.º 2)

Ora, os estudos empíricos realizados mostram, por um lado, a dimensão do afastamento do sistema de justiça, considerando o seu desempenho, face àquele objectivo e, por outro, as crescentes expectativas positivas da comunidade em relação à sua concretização.

No que respeita aos estudos empíricos sobre a estrutura e funcionamento do sistema de justiça, há que destacar, pela sua essencialidade e abrangência, em primeiro lugar, o primeiro grande estudo realizado sobre o sistema de justiça em Luanda – Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). (2012) *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. I, II e III. Coimbra: Almedina – e, em segundo lugar, quatro estudos realizados pelo Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em colaboração com o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – Raul Araújo e Conceição Gomes (coord.) (2012), *Desafios à Justiça de Proximidade: os Julgados de Paz*. Proposta do Anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz, Coimbra: FDUAN/OJA e CES/OPJ; Raul Araújo e Conceição Gomes (coord.) (2012), *Desafios à mudança do sistema judicial. Para uma nova geografia da justiça*. Proposta do Anteprojecto da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais da Jurisdição Comum, Coimbra: FDUAN/OJA e CES/OPJ; Raul Araújo e Conceição Gomes (coord.) (2012), *Fundamentos para a Promoção do Acesso ao Direito e à Justiça*. Proposta do Anteprojecto da Lei de Acesso ao Direito e à Justiça, Coimbra: FDUAN/OJA e CES/OPJ; e Raul Araújo e Conceição Gomes (coord.) (2012), *Para*

uma Política Criminal em Angola. Proposta do Anteprojecto da Lei de Bases da Política Criminal, Coimbra: FDUAN/OJA e CES/OPJ. Seguimos, aqui, de perto os resultados e análises desenvolvidos nestes estudos, que estão na base das propostas incorporadas neste documento.

Identificamos três grandes desafios que a sociedade angolana, neste terceiro ciclo, coloca ao sistema judicial, reclamando dele um papel mais activo:

-
- 1.** A construção de uma sociedade mais inclusiva;
 - 2.** A certeza do comércio jurídico
 - 3.** A luta contra a corrupção
-

A legitimação social do sistema judicial e, com ela, do Estado e do sistema político no seu conjunto, depende, em grande medida, da eficiência e da qualidade das respostas àqueles três principais desafios, que congregam duas dimensões decisivas do País: a sociedade e a economia.

**A construção de uma
sociedade mais inclusiva**

Segundo o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 da República de

Angola, algumas das fraquezas que mais contribuem para abrandar o processo de desenvolvimento de Angola são, entre outras, a elevada taxa de desemprego, as

disparidades de género em múltiplas dimensões, o baixo nível de qualificação da população economicamente activa e o alto nível de analfabetismo nas povoações mais rurais, a falta de infraestruturas sociais e produtivas nas populações rurais, a ausência de redes integradas de comercialização e de distribuição de bens alimentares, a falta de infraestruturas para a instalação de indústrias (água, saneamento e energia eléctrica) e os elevados custos de transporte.

O sistema de justiça pode dar um forte contributo para a construção de uma sociedade mais inclusiva num país onde a luta contra as desigualdades e todas as formas de discriminação tem, ainda, muito caminho a percorrer. E, em contextos de forte desigualdade, como acontece em Angola, uma resposta adequada do sistema judicial pode constituir um importante factor de promoção da igualdade, erigindo-se como principal baluarte do **princípio da dignidade humana** e como último protector e agente efectivador dos direitos humanos.

Se esta for uma das orientações estratégicas da política pública de justiça, as reformas do acesso ao direito e à justiça, do mapa e da organização judiciária e do recrutamento e da formação dos agentes judiciais devem estar na primeira linha da agenda.

Os dados estatísticos sobre o movimento processual em Angola, apresentados num estudo de 2012³², mostram, por um lado, um baixo índice de mobilização dos tribunais judiciais pelos cidadãos e organizações e, por outro, uma forte selectividade da procura judicial, indiciando uma fraca centralidade do sistema judicial, quer na resolução de conflitos, quer no desenvolvimento dos desafios acima enunciados. Os dados mais recentes e que de seguida se apresentam vão no mesmo sentido³³.

32 Observatório da Justiça de Angola e Observatório da Justiça Portuguesa (2012). Desafios à Mudança do Sistema Judicial – Para uma nova geografia da justiça, Luanda.

33 Os dados relativos ao movimento processual foram obtidos junto do Conselho Superior da Magistratura. Os dados relativos à população foram recolhidos do site do Instituto Nacional de Estatística, in <http://www.ine.gov.ao/xportal/xmain?xpid=ine&xpgid=boardmain2&xlang=PT&boardId=4424347> (Janeiro 2014).

Como resulta da Tabela 1, os indicadores estatísticos evidenciam uma baixíssima procura dos tribunais judiciais, a qual, nos anos de 2005 a 2008 não representa sequer 2 processos por mil habitantes. Nos anos seguintes, de 2009 a 2012, a barreira dos 2 processos por mil habitantes foi ultrapassada sem, contudo, ultrapassar os 2,34 processos por mil habitantes.

Tabela 1 – Número de processos entrados por mil habitantes

Ano	População	Processos entrados	Processos entrados por 1000 habitantes
2005	14948178	20407	1,37
2006	15410205	22444	1,46
2007	15888562	24483	1,54
2008	16367880	26986	1,65
2009	16888858	35273	2,09
2010	17429636	39409	2,26
2011	17992032	39620	2,20
2012	18576568	43511	2,34

Fonte: CSM/INE

Os dados, só por si, revelam que os **tribunais ainda são instituições socialmente distantes dos cidadãos, que continuam a mobilizar outras instâncias**, oficiais ou não oficiais, para a resolução dos seus conflitos. Esta distância acentua-se se atentarmos na selectividade da procura judicial, quer considerando o tipo de litígios, quer a sua distribuição territorial.

Como resulta da Tabela 2, a área de direito em que se regista uma maior procura é a área criminal, representando, nos anos de 2005 a 2007, mais de 60% do total dos processos entrados. Só nos anos de 2011 e 2012 é que os processos entrados na área criminal, representam um peso relativo abaixo dos 60% no total de processos entrados. É, portanto, na área em que a procura do sistema judicial é involuntária, determinada pelo poder coercitivo do Estado, que se verifica a demanda mais significativa.

Tabela 2 – Número de processos entrados por jurisdição (2005 – 2012)

Jurisdição	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Criminal	74,7%	77,3%	74,6%	67,9%	71,3%	68,2%	59,2%	56,8%
Cível e Adm.	8,7%	8,1%	11,1%	11,2%	10,8%	11,5%	15,9%	16,4%
Família	8,5%	9,3%	9,7%	8,2%	9,7%	12,0%	15,0%	16,6%
Trabalho	3,7%	1,7%	0,5%	7,8%	3,8%	4,4%	4,3%	5,7%
Menores	4,4%	3,5%	4,0%	4,8%	4,3%	3,6%	5,0%	4,4%
Marítimo	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,5%	0,0%
Cont. Fis. Ad.	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0,1%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CSM

Por oposição, os processos que envolvem matérias de direito administrativo que, em última instância, são aqueles que mais podem contribuir para uma maior protecção dos direitos sociais e de terceira geração, registam um volume muito reduzido.

Tabela 3 – Número de processos entrados no Tribunal Supremo – Contencioso Administrativo (2005-2012)

Jurisdição	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contencioso Administrativo	24	32	74	60	62	44	19	50

Fonte: Tribunal Supremo

A procura suprimida nos tribunais (o que não significa naturalmente ausência de litígios ou a necessidade de protecção judicial para a efectivação de direitos) indicia só, por si, denegação de justiça e a não existência de condições para garantir o princípio constitucional de acesso à justiça e ao direito, situação que é

urgente inverter, como condição essencial da consolidação de um Estado de direito democrático.

A distância social dos tribunais judiciais acentua-se, ainda mais, em determinadas áreas do território angolano. A enorme distância geográfica dos tribunais judiciais das populações, situação que a reforma do mapa judiciário não deve deixar de corrigir, e o facto de operarem com um direito culturalmente muito distante, como acima já referimos, leva a que o baixo volume e a forte selectividade da procura ainda sejam mais significativos fora de Luanda. Esta circunstância tem dois impactos principais, que urge inverter: por um lado, denuncia a muita fraca legitimidade social dos tribunais no exercício das funções instrumentais e simbólicas, acima referidas, em regiões onde a presença do Estado democrático ainda menos se faz sentir e, por outro, exacerba as funções políticas dos tribunais ao acentuar o seu carácter repressivo, levando a que os tribunais dificilmente sejam vistos como espaços de cidadania.

São por todos conhecidas as enormes assimetrias regionais que existem em Angola, designadamente no que respeita à distribuição da população pelo território, com uma elevada concentração demográfica em Luanda e nas zonas do litoral. Em 2008, por exemplo, a Província de Luanda, com uma área correspondente a 0,18% do território de Angola, concentrava 29,2% da população³⁴. A tendência da concentração da população tem seguido a tendência de crescimento económico do país, fixando-se essencialmente no litoral e, assim, contribuindo para uma crescente desertificação do interior³⁵.

É no litoral que se fixam as empresas e onde se situam as oportunidades de emprego, bem como todos os serviços que estão associados à actividade

³⁴ Plano Director da Justiça 2010-2015, República de Angola, Ministério da Justiça.

³⁵ Neste sentido Rocha, Manuel José Alves da (2010), “Desigualdades e Assimétricas Regionais em Angola – Os factores de competição territorial”, Universidade Católica de Angola – Centro de Estudos e Investigação Científica.

empresarial, designadamente as agências bancárias. Destas assimetrias resulta que a população que não se encontra fixada nas zonas economicamente mais desenvolvidas, mormente a região sul do país, não tem acesso às mesmas oportunidades – o que se traduz em maiores taxas de pobreza, privação humana e analfabetismo³⁶.

A reforma do mapa judiciário com o alargamento da rede de tribunais pode ajudar o processo de descentralização de instituições e de estruturas do Estado.

É, também, nestas regiões que, sem surpresa, se concentra a procura dos tribunais judiciais. Como resulta da Tabela 4 e que foi apresentada no estudo de 2012 acima referido, as muitas assimetrias regionais também se reflectem na distribuição geográfica da demanda dos tribunais. Por exemplo, as províncias de Lunda Norte, Lunda Sul e Zaire, no ano de 2010, registaram, cada uma delas, uma demanda inferior a 2% do total dos processos entrados, com a agravante de que essa demanda corresponde, quase na sua totalidade, a processos de natureza criminal.

³⁶ Neste sentido Rocha, Manuel José Alves da (2010), “Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola – Os factores de competição territorial”, Universidade Católica de Angola – Centro de Estudos e Investigação Científica.

Tabela 4 – Peso relativo de processos entrados, em 2010, nos tribunais provinciais, por área

Tribunais Provinciais	Crime	Cível e administrativo	Família	Menores	Trabalho	Total
Luanda	9,3%	35,2%	47,2%	21,6%	83,9%	20,5%
Lobito	23,0%	4,6%	3,6%	2,6%	2,9%	17,1%
Benguela	7,9%	7,9%	10,4%	4,3%	1,8%	7,9%
Namibe	6,6%	5,0%	8,6%	3,5%	5,2%	6,5%
Cuanza Norte	5,3%	9,9%	4,3%	1,8%	0,0%	5,4%
Huíla	6,0%	5,4%	1,3%	6,5%	3,0%	5,2%
Huambo	6,0%	1,3%	0,9%	16,4%	0,6%	4,9%
Cuanza Sul	3,9%	6,3%	5,2%	7,1%	0,4%	4,3%
Bié	4,3%	5,6%	0,4%	10,6%	0,0%	4,0%
Cabinda	4,5%	3,1%	2,5%	2,1%	0,5%	3,8%
Cunene	4,4%	1,9%	0,7%	1,2%	0,4%	3,4%
Uíge	3,8%	2,4%	1,0%	8,2%	0,3%	3,3%
Quando Cubango	2,6%	3,4%	3,6%	1,3%	0,3%	2,7%
Malange	2,0%	0,7%	6,6%	3,4%	0,2%	2,4%
Moxico	2,5%	0,0%	3,2%	4,2%	0,0%	2,3%
Bengo	2,5%	2,0%	0,0%	1,3%	0,2%	2,0%
Lunda Sul	2,4%	2,1%	0,1%	2,3%	0,1%	2,0%
Zaire	2,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,2%	1,5%
Lunda Norte	1,1%	2,0%	0,4%	1,6%	0,2%	1,1%

Fonte: Ministério da Justiça

A preponderância de Luanda é igualmente evidente se analisarmos as estatísticas fornecidas pela Procuradoria-Geral da República relativa ao movimento processual criminal nos Tribunais Provinciais nos anos 2009, 2010 e 2011 (Tabela 5).

Tabela 5 – Processos instruídos e remetidos à PGR e processos remetidos para julgamento (2009-2011)

	N.º de processos instruídos e remetidos à PGR			N.º de processos remetidos para julgamento		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Luanda	19708	18299	27169	5625	4524	10213
Huambo	3433	2986	3170	1412	988	2183
Benguela	2230	2033	2177	2240	1572	2066
Cuanza Sul	1734	1527	1895	1298	1192	1437
Lobito	1861	1703	1659	1605	1425	1183
Namibe	1631	1511	1554	465	1063	1019
Cunene	1866	1155	1042	1405	847	856
Cabinda	979	823	1227	831	676	819
Bié	1656	1416	1378	1045	1011	807
Huíla	3095	2708	3091	653	674	696
Quando Cubango	783	855	719	716	611	622
Cuanza Norte	1117	1085	914	815	1026	610
Lunda Norte	994	664	708	635	405	588
Uíge	2069	1796	1608	891	1050	581
Bengo	978	1101	682	618	690	550
Malanje	1408	1030	984	577	416	442
Zaire	1084	993	1109	560	343	429
Lunda Sul	874	617	876	401	390	379
Moxico	849	691	682	578	445	291
Total	48349	42993	52644	22370	19348	25771

Fonte: PGR

Como acima já referimos, a reduzida procura judicial nas províncias, económica e socialmente, mais desfavorecidas será também induzida pelo facto de os tribunais judiciais estarem instaladas maioritariamente nas sedes das províncias (embora previstos, muitos tribunais municipais não estão instalados e, ainda, que o estejam têm competências muito reduzidas e limitadas à vertente criminal)³⁷ – o que, atendendo à dimensão do território angolano, à ausência de uma rede de transportes e à debilidade das vias de comunicação, torna o acesso aos tribunais

³⁷ Observatório da Justiça de Angola e Observatório da Justiça Portuguesa (2012). Desafios à Mudança do Sistema Judicial – Para uma nova geografia da justiça, Luanda.

geograficamente muito difícil ou mesmo quase impossível para uma parte considerável da população angolana, sendo esta uma forte condicionante na luta contra a desigualdade no acesso ao direito e à justiça.

O acesso à justiça e ao direito, princípio expressamente consagrado na Constituição de 2010, é um pressuposto basilar na construção de um país mais igual e é essencial para o aprofundamento do Estado de direito democrático. Para tanto, além do alargamento da rede de tribunais, é igualmente necessário, apostar em políticas públicas que permitam esbater as fortes assimetrias de cariz social, económico e cultural, o que só será possível com uma forte aposta na consciencialização dos direitos e na capacitação dos cidadãos, seja cultural, seja económica, para os exercer. A justiça é hoje um vector de extrema importância social e política no funcionamento e consolidação dos regimes democráticos, na garantia das liberdades cívicas, na protecção e efectivação dos direitos humanos, sendo, portanto, esta uma dimensão essencial a trabalhar para a construção de uma nova resposta que se queira seja dada pelo sistema judicial em construção.

A certeza do comércio jurídico

O desenvolvimento económico de Angola nos últimos anos coloca novos e mais complexos

desafios ao direito e à justiça. O sistema judicial a reconstruir tem, por isso, que ter como um dos principais objectivos o reforço da certeza do comércio jurídico. A justiça é um dos sectores do Estado com impacto na actividade económica de um país, sendo a segurança do comércio jurídico um elemento facilitador do desenvolvimento social e do crescimento económico.

Desde 2008 que a economia do País tem vindo a crescer, atingindo uma taxa média de 9,2% ao ano, sendo que, excluindo a economia não petrolífera, aquela taxa chega aos 12%³⁸. Embora os indicadores disponíveis da procura judicial mostrem que o impacto da expansão económica ainda é muito reduzido no volume da procura dos tribunais judiciais, o aumento das transacções e a abertura do crédito, entre outros factores, fazem prever uma inversão dessa tendência a curto prazo. E os tribunais têm que estar preparados para tal.

Podemos identificar dois factores, que afectam, tanto cidadãos como empresas, condicionadores da mobilização dos tribunais judiciais:

1. por um lado, os elevados custos, com taxas de justiça e demais encargos judiciais (lícitos e, nalguns casos, ilícitos que as empresas assumem pagar) e com o pagamento de advogados, para recorrer ao sistema judicial³⁹;
2. e, por outro, a ineficiência que é reconhecida ao sistema judicial angolano e que encontra a sua consequência mais visível na elevada morosidade (embora se manifeste em muitos outros aspectos, designadamente na qualidade das decisões).

Estes dois factores levam a que os agentes económicos procurem outras formas de resolução dos litígios em que depositam um mais elevado nível de **confiança** e de **previsibilidade**. Para os grandes grupos económicos a via será, sobretudo, a arbitragem. Mas, esta via cava mais fundo as desigualdades estruturais em Angola, criando uma justiça para fortes e uma justiça para os mais vulneráveis, ao mesmo tempo que enfraquece o poder judicial e, em último grau, o próprio poder do Estado.

38 Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, República de Angola.

39 Neste sentido ver o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, República de Angola e Élide Lauris, Conceição Gomes e Raul Araújo (2012) "O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro", in Raul Araújo e Conceição Gomes (orgs), "A Luta Pela Relevância Social e Política: Os tribunais Judiciais em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume II", Almedina: Coimbra

A ineficiência do sistema judicial é resultado de uma miríade de bloqueios, não se podendo reconduzir a uma análise simplista e a uma leitura linear dos resultados estatísticos. Os estudos empíricos, acima referidos, identificaram factores, tanto endógenos como exógenos ao sistema judicial, que influenciam negativamente o desempenho dos tribunais judiciais, dando conta de vários exemplos que evidenciam o impacto negativo desses factores no desempenho funcional dos tribunais e na resposta à procura que lhes é dirigida. Mostram, designadamente, os desajustamentos das regras de cariz processual, mas também da administração e gestão dos tribunais relativamente às exigências de um sistema de justiça moderno que assegure uma tramitação processual mais célere, eficiente e menos burocrática. Também a disjunção entre as necessidades sociais e económicas e as previsões legais é relevante.

Com base nesses estudos, sintetizamos os factores mais relevantes na imagem abaixo, o que demonstra a complexidade e os desafios que se colocam ao processo de reformas.



Como acima já referimos, **a ineficiência do sistema de justiça não se reflecte apenas na morosidade, manifestando-se, também, na qualidade da justiça administrada.** No primeiro dos estudos acima identificados, as conclusões produzidas quanto à justiça laboral são um exemplo paradigmático disso mesmo⁴⁰. A análise da jurisdição laboral mostra como é abissal a disjunção entre a lei e a prática, salientando que o principal problema reside não na ausência de direitos legalmente consagrados, mas sim na ausência de condições para serem exercidos. Aponta-se, ainda, a ausência de legislação adjectiva que regule a tramitação dos processos de trabalho⁴¹, bem como os efeitos perversos de medidas que, destinando-se a promover o acesso aos tribunais por parte dos trabalhadores, acabam por influenciar negativamente a qualidade da justiça administrada⁴².

Urge, assim, desenvolver passos seguros no sentido da optimização e modernização, tanto do sistema judicial, como do quadro legal existente em vários campos directamente relacionados com as actividades económica e financeira. Por exemplo, com impacto no campo económico, salientam-se duas vertentes que têm que ser trabalhadas e que contribuirão para uma maior certeza jurídica: a

⁴⁰ Paula Fernando, Conceição Gomes, Raul Araújo e Anette Sambo (2012), “A Justiça Laboral”. In Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina.

⁴¹ Como referem os autores, “num quadro de tradição da *civil law*, em que os códigos processuais assumem uma função importante de uniformização de procedimentos, esta questão ganha particular importância num campo do direito marcado pela desigualdade estrutural entre as partes, o que facilmente conduzirá a situações de denegação de justiça. Revela-se, assim, urgente suprir essa lacuna” (Paula Fernando, Conceição Gomes, Raul Araújo e Anette Sambo (2012), “A Justiça Laboral”. In Gomes, Conceição; Araújo, Raúl (orgs.) A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola. In Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.). *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina).

⁴² Segundo o identificado estudo, “O sistema de acesso no âmbito da jurisdição laboral é muito deficiente: o legislador tentou corrigir a distância dos trabalhadores face à justiça laboral com quatro medidas distintas: (a) a criação da fase conciliatória a decorrer perante o Ministério Público; (b) a atribuição ao Ministério Público de competências de representação dos trabalhadores em alguns casos; (c) a dispensa de constituição de advogado; e (d) a isenção de custas aos trabalhadores. No entanto, aquelas medidas, não só não resolveram os problemas de acesso, como também fomentam um falso acesso, podendo ser, elas próprias, indutoras de desigualdade”.

modernização das áreas dos registos e notariado e da justiça tributária de forma a ultrapassar alguns dos constrangimentos que se fazem sentir nesta matéria⁴³.

O sistema de justiça é um factor determinante do desenvolvimento económico e social. Mas, para tal, é fundamental, entre outros, implementar medidas de desburocratização, simplificação e diminuição dos custos dos serviços de justiça; construir um regime jurídico que proteja as expectativas dos credores e os interesses dos trabalhadores; avançar com as reformas do mapa e da organização judiciária e demais reformas com elas conexas; definir uma agenda para as reformas estruturantes das leis processuais e de direito substantivo, adequando-as às novas exigências da sociedade angolana; dar continuidade às iniciativas de informatização, integração e modernização dos serviços de justiça. A consciencialização da necessidade do sistema judicial ter que dar resposta adequada à demanda de maior certeza para o comércio jurídico tem também que reflectir-se no novo modelo de sistema judicial a construir.

É previsível que, cada vez mais, a economia e o sistema financeiro exerçam pressão sobre o sistema de justiça, exigindo eficiência, previsibilidade e celeridade na resolução dos conflitos, pressupostos essenciais ao desenvolvimento económico. Caso o sistema de justiça não responda a esta exigência, assistir-se-á, progressivamente, ao esvaziamento da sua importância social, desviando-se esta procura para os já mencionados mecanismos privados de resolução de conflitos, de que as arbitragens são exemplo.

⁴³ Para mais desenvolvimentos, ver o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, República de Angola e Conceição Gomes, Raul Araújo, Paula Fernando e Maymona Kuma Fatato (2012) “A Justiça Cível e Administrativa”, in Raul Araújo e Conceição Gomes (orgs), “ A Luta Pela Relevância Social e Política: Os tribunais Judiciais em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume II”, Almedina: Coimbra

A luta contra a corrupção

Tanto a sociedade como o sistema económico exigem que o sistema de

justiça seja uma peça fundamental na luta contra a corrupção. Os muitos relatórios internacionais sobre esta temática alertam para a importância desta luta, nos diferentes países, e para os efeitos negativos que a falta de transparência provoca no desenvolvimento humano e social e no funcionamento da economia de qualquer país. O combate eficaz à corrupção, ao tráfico de influências e ao abuso de poder é fundamental ao desenvolvimento de qualquer economia, constituindo aqueles fenómenos factores de enorme distorção das condições de concorrência.

Segundo os dados apresentados pela Transparência Internacional⁴⁴, organização não-governamental que tem como principal objectivo a luta contra a corrupção, no seu último relatório anual onde analisa a forma como a corrupção se reflecte na vida das pessoas, conclui-se que os cidadãos de todo o mundo continuam a suportar os elevados custos que advém desse fenómeno transversal a todas as sociedades.

A corrupção é apontada como uma das causas que mais pode e continua a contribuir para o desrespeito pelos direitos fundamentais, reflectindo-se na denegação do direito à saúde, à educação e aos bens essenciais, com total desconsideração da dignidade da pessoa humana. Por sua vez, o (re)conhecimento da sua existência na sociedade faz com que os cidadãos desenvolvam um sentimento de descrença do Estado e nas suas instituições chave, designadamente no poder judicial. Como refere José Octávio Van Dúnem, a corrupção “desorganiza o poder, desvaloriza as leis e as instituições, põe em causa a confiança na democracia, desacredita os agentes políticos e perverte as vontades e opções

44 Global Corruption Barometer, 2013, Transparency International.

íntimas dos cidadãos”⁴⁵. É, assim, essencial envolver os cidadãos neste combate, fazendo-os sentir parte da solução.

Mas, acima de tudo, é fundamental que os Estados encontrem mecanismos que possibilitem a condenação daqueles que corrompem e dos que são corrompidos. Segundo o relatório acima referido, os maiores níveis de suborno registam-se no âmbito das instituições públicas e, dentro destas, nas polícias e no sistema judicial.

No caso de Angola, alguns relatórios, designadamente, da Associação Justiça, Paz e Democracia (AJPD)⁴⁶ evidenciam que a corrupção em Angola tem sido um entrave ao desenvolvimento humano e económico do país e que isso se pode dever, pelo menos em parte, ao desconhecimento dos normativos legais que regem esta matéria e à não responsabilização dos agentes envolvidos. Uma outra conclusão apresentada é a de que a corrupção é um factor determinante para altos níveis de desemprego, bem como para a exclusão social, pobreza, e, por consequência, para o desrespeito sistemático dos direitos e liberdades fundamentais.

Este é, provavelmente, um dos fenómenos criminais mais difíceis de combater. É preciso, por isso, criar um sistema judicial **forte e independente**, capaz de investigar fenómenos altamente complexos e sofisticados.

Consideramos aqueles os eixos fundamentais que devem nortear a agenda de reforma do sistema judicial angolano. Esta agenda deverá abandonar o ideário liberal importado de modelos dos sistemas jurídicos do Norte, que, em muitos casos, como acima referíamos, já evidenciaram, nesses países, as suas fraquezas para responder às actuais demandas sociais. Mas, sobretudo, numa sociedade marcada por fortes assimetrias sociais e económicas, a adopção desses modelos

⁴⁵ José Octávio Van-Dúnem (2012) “Falando em corrupção... malefícios evitáveis?”, in Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Van Dúnem (orgs), “Sociedade e Estado em Construção: Desafios do Direito e da Democracia em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação, Volume I”, Almedina: Coimbra, p. 155.

⁴⁶ A AJPD, no âmbito do seu Programa de Direitos Humanos, Boa Governação, Transparência e Desenvolvimento Sustentável, realizou nos dias 28 e 29 de Junho de 2011, uma Conferência sobre “Transparência, Corrupção, Boa Governação e Cidadania em Angola”.

cavaria, mais fundo, o fosso existente entre os diferentes estratos sociais. E, no campo económico, considerando a fulgurante expansão económica, também não permitiria que o sistema de justiça pudesse desempenhar um papel fundamental na criação de um mercado justo, previsível e estável.

A adequação do quadro legal e organizacional aos novos desafios da sociedade angolana não é bastante para alterar bloqueios, práticas jurídicas e rotinas instaladas nos tribunais. É necessário investir muito nas infra-estruturas e nos recursos materiais, na organização e gestão do sistema e na formação dos agentes judiciais, não só na vertente técnico-jurídica, como na consciencialização da importância das reformas e inovações, e, ainda, apostando em outras vertentes do saber essenciais para a função judicial. Com um novo edifício jurídico e judiciário é necessário construir uma nova cultura judiciária.

5. AS REFORMAS CENTRAIS DA AGENDA DE JUSTIÇA

Atendendo aos desafios deste terceiro ciclo de reformas e ao contexto social, económico e político, consideramos que a agenda de reforma do direito e da justiça deve ser organizada em torno de dois objectivos concretos que, apesar de interdependentes, são distintos:

-
1. A consagração de direitos, liberdades e garantias
 2. A efectivação dos direitos consagrados
-

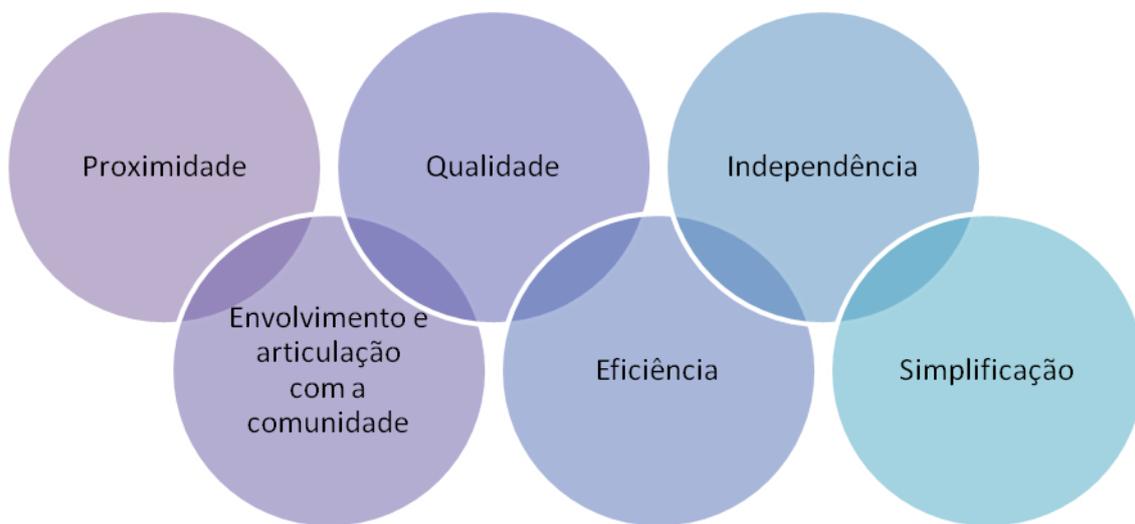
A Constituição de 2010 e, em especial, o seu catálogo de direitos fundamentais, liberdades e garantias, define o roteiro para a adequação da legislação substantiva, orientado pelo princípio basilar da **dignidade da pessoa humana**. As inovações no campo constitucional exigem, assim, uma intervenção profunda em diversos domínios do direito, desde o direito da família, à legislação penal e laboral, abrangendo não só o direito substantivo, mas ainda o direito adjectivo.

Considerando o segundo objectivo – da efectivação dos direitos consagrados – a agenda de reforma deverá procurar edificar o sistema de justiça, nesta fase, em torno de duas reformas centrais:

1. a reforma do acesso ao direito e à justiça;

2. a reforma do mapa e organização e funcionamento dos tribunais.

Estas duas reformas lançarão as bases para a construção de um sistema de justiça de alta intensidade, capaz de chegar à generalidade da população e das empresas e de dar resposta às suas necessidades de tutela jurídica, bem como, no respeito pelas liberdades e garantias constitucionais, ao controlo social. São as seguintes as linhas orientadoras que devem presidir àquelas reformas:



ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA⁴⁷

O aprofundamento do exercício de direitos constitucionalmente previstos impõe uma visão alargada do acesso ao direito e à justiça que abarque todas as suas dimensões e que o coloque no centro de um conjunto diversificado de ajustamentos legislativos, que se ocupe, não só da capacitação e da consciencialização dos cidadãos relativamente aos seus direitos, mas também da realização e efectivação de tais direitos.

⁴⁷ Neste ponto seguimos de perto, com algumas alterações, o Relatório do anteprojecto de Lei de Acesso ao Direito e à Justiça, apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola com a colaboração do Observatório da Justiça Portuguesa, em Maio de 2012.

O alargamento da rede de tribunais contribuirá, sobremaneira, para a aproximação das populações dos centros de decisão judiciária, que, assim, se transformarão em verdadeiros instrumentos de acção social. Mas, como já referimos, a política pública de justiça deve assentar numa concepção plural do sistema de justiça, que deve ser integrado por várias instâncias de resolução de conflitos, devidamente enquadradas.

Neste contexto, consideramos que **os Julgados de Paz podem**, se devidamente orientados na sua concepção e execução, **constituir instrumento fundamental para a prossecução de uma política pública de justiça mais próxima dos cidadãos, mais acessível, mais rápida e mais eficaz, tendo como objectivos fundamentais o reforço da coesão e da pacificação social e do acesso ao direito e à justiça**⁴⁸. Como se referiu no relatório da proposta do anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz, apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola, em Abril de 2012, a proximidade dos Julgados de Paz relativamente à comunidade pode concretizar-se através da participação activa da comunidade organizada na criação e desenvolvimento destas estruturas e na adopção de elevados padrões de informalidade organizacional e procedimental sem descurar o cumprimento de princípios constitucionais⁴⁹.

⁴⁸ Sobre a reforma dos Julgados de Paz, ver o Relatório da proposta do anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz, apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola com a colaboração do Observatório da Justiça Portuguesa em Abril de 2012.

⁴⁹ Neste Relatório propõe-se um modelo que implica uma verdadeira parceria entre as organizações da sociedade civil e o poder executivo. Nestes termos, é ao Estado, enquanto garante da justiça, a quem compete garantir, recuperando, num contexto normativo definido, as experiências de administração da justiça de proximidade. No modelo proposto é garantida uma adequada ponderação e divisão de tarefas, assegurando uma interdependência funcional entre as diversas estruturas e contribuindo para a consolidação do Julgado de Paz como instância autónoma. A interacção entre o Poder Executivo e a comunidade revela-se, essencialmente, a quatro níveis: (a) quanto ao processo de criação dos Julgados de Paz; (b) quanto à gestão de recursos humanos; (c) quanto ao financiamento; d) e quanto à avaliação e monitorização do desempenho funcional dos Julgados de Paz. Por outro lado, o desenho da proposta de Anteprojecto de Lei obedece a uma forte heterogeneidade na divisão funcional, o que implica que cada Julgado possui autonomia suficiente para, dentro dos limites fixados na Lei, adaptar o seu modo de funcionamento ao que se revelar mais adequado à comunidade em que se encontra inserido. Esta flexibilidade manifesta-se, ainda, a nível procedimental, privilegiando-se a oralidade e a informalidade, procurando-se evitar um efeito mimético do funcionamento dos Julgados de Paz relativamente aos Tribunais Judiciais. Prevê-se, ainda, a interacção com os tribunais judiciais através da garantia de recurso da decisão proferida pelo Julgado de Paz para o tribunal judicial de primeira instância competente.

Uma reforma global do sistema de acesso ao direito e à justiça terá que convocar os diferentes actores institucionais e sociais que possam actuar nesta área, atribuindo a cada um deles um papel determinante na construção desse mesmo sistema e exigindo que a sua actuação seja efectuada de forma articulada.

Para a construção do sistema de acesso ao direito e à justiça propõe-se as seguintes linhas orientadoras⁵⁰:

- 1. Acolhimento de um conceito de acesso ao direito e à justiça em sentido amplo**, prevendo-se não só o patrocínio judiciário, como também o direito à informação e à divulgação jurídica, o direito ao aconselhamento e à consulta jurídica, o direito a se fazer acompanhar por advogado ou pessoa credenciada junto de qualquer autoridade, a defesa pública em processo penal e a possibilidade de isenção de pagamento de encargos, taxas e custas.
- 2. Acesso ao direito e à justiça como responsabilidade partilhada**, convocando-se as estruturas institucionais, do Estado e da comunidade, na construção de um sistema de acesso plural, mobilizando, não só os tribunais, as profissões jurídicas, as escolas de direito, mas também as organizações comunitárias que, no desenvolvimento da sua acção, apostam na mobilização do direito e da justiça e na prestação de serviços jurídicos aos cidadãos, cuja acção é coordenada pelo Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça.
- 3. Garantia de qualidade da protecção judiciária**, que deverá ser assegurada através de uma adequada selecção dos agentes que prestam estes serviços; da garantia de autonomia no exercício das suas funções; da rigorosa fiscalização deontológica da sua actuação; e da formação prévia e contínua dos agentes para o exercício das suas funções. Nesse sentido, destaca-se a criação do

⁵⁰ Seguimos, aqui, com algumas alterações, as linhas orientadoras definidas no relatório do anteprojecto de Lei de Acesso ao Direito e à Justiça apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola e pelo Observatório da Justiça Portuguesa em Maio de 2012.

Instituto Nacional de Acesso ao Direito e à Justiça que, além das funções de coordenação das parcerias que venha a estabelecer com outras organizações do Estado ou da comunidade, deve comportar um corpo de agentes devidamente habilitados para o exercício do mandato forense pela Ordem dos Advogados, com dedicação exclusiva e garantias de independência na sua actuação, sujeitos à fiscalização de um Conselho Disciplinar próprio, no qual terá lugar um representante da Ordem dos Advogados.

- 4. Proximidade territorial, social e cultural.** Com o objectivo de construir um sistema de acesso ao direito e à justiça abrangente, plural e efectivo prevê-se a disseminação de estruturas próprias do INAD pelo território nacional, ao nível da província e da comarca, bem como o envolvimento e a articulação entre estruturas estatais e organizações da sociedade com trabalho relevante nesta matéria, promovendo-se uma actuação concertada.

Esta reforma central não pode deixar de ser associada a outras reformas que, pela sua conexão estratégica, são determinantes, tanto para a concretização das linhas orientadoras que deixamos enunciadas, como para alcançar os objectivos a que se propõe, destacando-se, como acima já referimos, a reforma da organização judiciária e a criação dos Julgados de Paz como meio complementar de resolução de conflitos.

A entrada em vigor da lei de acesso ao direito e à justiça implica que outros diplomas legais sejam revistos ou mesmo criados, mas também que sejam tidas em conta outras alterações essenciais ao bom funcionamento de um novo sistema de acesso ao direito e à justiça, **designadamente os seguintes:**



Nos últimos anos, o número e a composição das profissões jurídicas aumentou de forma significativa. Assistiu-se, em primeiro lugar, a um crescimento significativo do número dos profissionais. A título de exemplo, em 2012, encontravam-se inscritos na Ordem dos Advogados, segundo dados fornecidos por esta entidade, 953 advogados e 1281 advogados estagiários. Um número bastante diferente dos escassos 252 que se encontravam inscritos em 1997. Mas, a concentração dos profissionais do foro em Luanda continua a ser uma realidade. Por exemplo, em Luanda exercem, segundo dados fornecidos pela Ordem dos Advogados, 854 advogados. Dos 310 magistrados do Ministério Público, segundo dados fornecidos pela PGR, desconsiderando aqueles com posições em órgãos centrais, 91 exercem em Luanda. O interior do País sofre de um claro *deficit* de recursos humanos, quando comparado com as províncias do litoral. Assim, na Lunda Norte, segundo

dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, estão colocados apenas 3 juízes. Um número bem diferente do Huambo que totaliza 17 juízes. Mas, é preciso também ter em conta que as profissões jurídicas estão a mudar profundamente. Assiste-se ao rejuvenescimento em todas as profissões jurídicas e a uma predominância do número de licenciados por universidades angolanas. Como já referimos, as políticas de formação de recursos são cruciais para a reforma do sistema judicial.

Acresce que a criação de novas figuras que interagem com o sistema de justiça impõe uma adequada política de recursos humanos, com vista à sua qualificação. Pela centralidade que reconhecemos à questão do recrutamento e formação de recursos humanos e sendo esta uma dimensão fundamental para a garantia de qualidade do acesso ao direito e à justiça, será necessário não descurar, como já referimos, o processo de selecção dos profissionais que irão prestar estes serviços aos cidadãos, bem como assegurar a sua adequada formação inicial e contínua.

A REFORMA DO MAPA E DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

A reforma do mapa e da organização judiciária deve assumir, no processo de transformação e modernização do sistema de justiça em Angola, uma posição central. Diríamos mesmo que não devem ser desenhadas ou avançar-se com outras reformas da justiça sem se assentar e balizar as grandes linhas estruturantes daquela reforma.

Deve, desde logo, ter-se em consideração que se trata de uma reforma que não incide apenas nos tribunais judiciais, embora estas sejam as organizações centrais a que se dirige. Como já referimos, a mudança de paradigma da organização judiciária do País tem que incorporar uma visão alargada que olhe para outras organizações ou instâncias, do Estado e da comunidade, com especiais ligações ao campo do judiciário. Desde logo, uma visão alargada dos meios extra-judiciais de resolução de conflitos. **Deve, assim, articular-se a reforma do mapa e da**

organização judiciária com a dos Julgados de Paz, cujas linhas essenciais acima já se referiram.

Mas, também, no âmbito do controlo social, é necessário prestar especial atenção à articulação com os órgãos polícia criminal e mesmo com equipas técnicas de assistência social. É necessário construir um sistema integrado de prevenção e repressão dos fenómenos criminais no contexto das políticas públicas de segurança e justiça.

Neste âmbito, a Lei de Bases de Política Criminal cumpre um papel fundamental. Segundo dados fornecidos pela PGR, em 2011, cerca de 41% da criminalidade objecto de processos instruídos à PGR referia-se a crimes contra a propriedade ou o património, 18% a crimes contra a integridade física e 11% a crimes contra a vida. No relatório apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola, em Fevereiro de 2012, denominado “Para uma Política Criminal em Angola”, defendeu-se a necessidade de aprofundar os princípios constitucionais de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, vítimas, detidos, arguidos e presos, a necessidade de diferenciar o tratamento da criminalidade, quer na prevenção dos fenómenos criminais, quer na acção penal (incluindo a instrução criminal, aplicação e execução das penas) em função da idade do arguido e do tipo de crime cometido e de investir na prevenção da reincidência⁵¹.

⁵¹ Nas propostas de reforma, defende-se a atribuição a um juiz da competência para decidir em matéria de liberdades e garantias, designadamente, no que respeita à validação das detenções, à aplicação de medidas de coacção e à fiscalização da execução das penas, dando, assim, concretização ao disposto na alínea f) do artigo 186º da Constituição da República de Angola. Ainda em cumprimento das obrigações constitucionais, propõe-se a clarificação das funções dos magistrados judiciais, do Ministério Público e da Polícia de Investigação na fase preparatória dos processos penais. Nesse sentido, entre outros, destaca-se, a proposta de previsão da fiscalização da actividade processual da Polícia de Investigação pelo Ministério Público. As propostas incidem, ainda, na definição dos critérios e das competências no que respeita às prioridades da política criminal. Prevê-se que a Assembleia Nacional, sob proposta do Poder Executivo, aprove para um período de três anos, as prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, acção penal e execução das penas e medidas de segurança, competindo ao Poder Executivo elaborar e apresentar à Assembleia, no final do período de três anos, um relatório sobre a execução das políticas aprovadas.

O investimento na prevenção da reincidência e numa política de execução de penas adequada é primordial, principalmente se atentarmos ao facto de, segundo dados do Ministério da Justiça, em 2013, a população reclusa (entre condenados e detidos) cifrava-se nos 21.319, o que corresponde a mais 3.365 reclusos do que capacidade total dos estabelecimentos prisionais existentes.

No que respeita à reforma do mapa e da organização judiciária, consideramos que devem ser tidas em conta as seguintes linhas orientadoras⁵²:

1. Alargamento da rede de tribunais de modo a tornar a justiça geograficamente mais próxima.

O alargamento da rede de tribunais é promotor do princípio do acesso à justiça e ao direito. Este é um princípio central do sistema de administração da justiça que deve ser aprofundado. O alargamento da rede de tribunais de competência genérica, com todas as valências - daí que não se defenda o alargamento do actual modelo de tribunais municipais, ainda que alterado - vai permitir esbater as assimetrias de cariz social, económico e cultural. A distribuição territorial dos tribunais deve ter, ainda, em consideração a organização territorial das instâncias oficiais não judiciais de resolução de litígios, de modo a que a política pública de justiça reflecta uma perspectiva integrada de todas as instâncias, formais e informais, de resolução de conflitos.

2. Aumento da eficiência e da qualidade da justiça

Ainda que o problema da morosidade seja um dos principais problemas da justiça angolana, devendo, por isso, a ele serem dirigidas prioritariamente as reformas da

⁵² Seguimos de perto, com algumas alterações, as linhas orientadoras definidas no relatório da proposta de anteprojecto de Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, apresentado pelo Observatório da Justiça de Angola com a colaboração do Observatório da Justiça Portuguesa, em 2012.

justiça, essa circunstância não pode excluir as preocupações com a qualidade do sistema de justiça, que devem igualmente orientar as reformas.

Neste quadro, é necessário, por exemplo, olhar para a qualidade das decisões proferidas, para a relação que os tribunais estabelecem com os utentes ou para a facilidade no acesso ao sistema de justiça. Este não é um objectivo alcançável com uma única política. Deve sim, ser um princípio orientador das diferentes políticas estruturantes da justiça.

No caso da reforma do mapa e da organização judiciária, consideramos que uma organização racional da justiça, quanto aos recursos humanos e materiais, quanto aos fluxos processuais, dotando o sistema de um modelo que pondere adequadamente as necessidades de proximidade e de especialização, é certamente promotora do aumento de eficiência e da qualidade do sistema judicial. No quadro deste objectivo, isto é, para que seja alcançado um bom nível de eficiência e de qualidade da justiça, é de particular importância a formação dos agentes judiciais, em especial dos magistrados, não só a formação técnico-jurídica, mas também em outras áreas, como sociologia, linguagem jurídica, comunicação. Os novos desafios que se colocam ao direito têm que ter uma resposta adequada no seio dos tribunais judiciais. O recrutamento e a formação dos agentes judiciais - a formação inicial e também a formação contínua - são aspectos centrais do sistema de justiça devido ao impacto directo no aumento da eficácia e na melhoria da qualidade de justiça.

3. Aprofundamento da autonomia administrativa e financeira dos tribunais judiciais

O princípio da independência judicial, que caracteriza um judiciário forte, desejável num Estado de direito democrático, não se cinge, hoje, à afirmação da independência individual do juiz na decisão do caso concreto, antes se estende às matérias administrativas e financeiras que possam, por via directa, repercutir-se no exercício das funções jurisdicionais. A autonomia administrativa e financeira convola-se, assim, em dimensão do próprio princípio da independência judicial.

Para que a mesma seja efectiva é necessário que se desenvolvam políticas nesse sentido e se criem medidas e estruturas de apoio, com profissionais especializados e meios que permitam a gestão efectiva dos recursos e a preparação e controlo da execução orçamental. A Constituição veio consagrar a autonomia administrativa e financeira dos tribunais, conferindo-lhe, assim, uma elevada dimensão no desenvolvimento da justiça angolana.

4. Manutenção do princípio da coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa do território

A tendencial coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa do território facilita a articulação do sistema de justiça com os demais serviços da administração do Estado, designadamente, com os serviços auxiliares da justiça, como é o caso das conservatórias ou órgãos de polícia. A reestruturação do sistema de justiça deve, ainda, articular-se com as estratégias de desenvolvimento social e económico em curso ou planeadas para as diferentes regiões, quer por parte da sociedade em geral, quer por parte da Administração Central e Local. Não obstante, e uma vez que as exigências da divisão territorial da administração da justiça obedecem a critérios diferentes da divisão político-administrativa do território, a coincidência não significa total sobreposição, sobretudo, no que se refere à divisão administrativa municipal. As circunscrições territoriais judiciais a criar devem poder agregar divisões administrativas.

5. Flexibilização da estrutura judiciária de modo a responder aos diferentes “países judiciários”

A existência, num dado território nacional, de distintos graus de desenvolvimento sócio-económico e cultural, de produtividade e de fixação populacional, com movimentos inter-regionais, com o crescimento de largas áreas peri-urbanas em torno de cidades mais desenvolvidas, que constituem pólos de atracção de empresas e populações, implica que se fale em diferentes países judiciários, devido às disparidades regionais existentes num mesmo país que implicam profundas

assimetrias também na procura judicial. Em Angola - à semelhança do que acontece em outros países - algumas regiões do país constituem áreas de atracção populacional e empresarial, dado o seu dinamismo económico, enquanto outras se debatem com contínuas perdas de população, implicando tal fenómeno uma profunda assimetria da estrutura da distribuição da população residente no território e nos serviços aí existentes. Tais assimetrias reflectem-se no volume e na natureza da procura de tutela judicial, o que deve implicar que o sistema judicial tenha uma oferta institucional distinta, que melhor possa atender às características sociais e económicas das diferentes regiões.

6. Institucionalização de um sistema de justiça que promova o acesso e a qualidade da justiça

Um sistema de justiça que institucionalize a possibilidade de mobilidade do tribunal ou de alguns dos seus agentes, pelo menos em certas regiões, é promotor do acesso ao direito e à eficiência e qualidade da justiça quando permite a deslocação do tribunal a alguns municípios que não disponham de estruturas judiciárias a título permanente. A falta de uma rede de transportes públicos e de vias rodoviárias em boas condições e as dificuldades económicas da grande maioria das populações são factores que dificultam a mobilidade no território e o acesso aos locais onde estão instalados os tribunais. Nestas condições, fazer deslocar partes ou testemunhas pode dificultar ou mesmo impedir a realização da justiça. Daí que se deve procurar, sempre que possível, a adopção de medidas que permitam a mobilidade da justiça de forma a fomentar a justiça de proximidade.

7. Reforço da capacidade de organização e gestão dos tribunais

Os tribunais judiciais são, em vários países, considerados das organizações mais burocráticas da administração pública. É, por isso, hoje, consensualmente aceite que a resposta dos tribunais aos novos desafios, em especial aos relacionados com o aumento da eficiência e eficácia, implica uma profunda alteração dos modelos de governação e de administração da justiça, que passa pela adopção de novas

soluções, tendo em vista o abandono de princípios e práticas típicos de uma administração burocrática. E que passe, ainda, pela inovação na organização e funcionamento interno das organizações judiciárias e nos métodos de trabalho, de forma a alcançar uma mais eficaz gestão dos recursos e melhor articulação dos tribunais com os serviços auxiliares da justiça. Uma eficaz gestão de processos, de recursos humanos e materiais - a nível central, regional e em cada tribunal - e uma boa articulação com outros serviços auxiliares, são medidas, só por si, geradores de maior produtividade e eficiência dos tribunais. Este processo requer profissionais adequadamente capacitados, em especial aqueles a quem são confiadas funções de direcção e coordenação. Daí que, nos países onde a gestão dos tribunais se revela mais eficiente, o exercício destas funções é precedido de formação adequada em matéria de gestão processual e de gestão de recursos humanos, materiais e financeiros.

8. Aprofundamento da articulação do sistema judiciário com outras instituições conexas

Os tribunais não podem, só por si, realizar justiça. Em todos os países, os tribunais não são auto-suficientes na sua actividade de controlo social e de resolução de conflitos. Para acusar, prosseguir com os processos, julgar as causas, executar as suas sentenças, os tribunais dependem de muitas outras instituições do Estado ou da sociedade, com as quais se têm que articular, como, por exemplo, os órgãos de polícia, os serviços prisionais, as muitas instituições do Estado ou da comunidade que devem prestar informações essenciais ao desenvolvimento dos processos, etc. Em muitos processos, parte significativa da morosidade dos tribunais decorre do atraso ou da insuficiência de resposta dessas instituições. Ora, facilmente se compreende que uma melhor articulação do sistema judiciário com instituições conexas e com os serviços auxiliares da justiça implica mais-valias em termos de produtividade e de eficiência. O desenvolvimento de reformas estruturais com impacto na organização e gestão dos tribunais deve, por isso, prever esta dimensão do sistema de justiça.

9. Promoção da avaliação do desempenho funcional do sistema de justiça

Nas sociedades democráticas as organizações judiciais devem, tal como outras organizações do Estado, submeter-se ao processo de avaliação externa. Ao lado da avaliação interna, feita pelos órgãos com competência na governação do sistema judicial, e da avaliação do desempenho dos agentes judiciais para efeitos de progressão na carreira ou de disciplina, tem vindo a ganhar importância crescente a criação de organismos e de instrumentos, como é o caso dos Observatórios da Justiça, que desenvolvem uma avaliação sistemática dos indicadores de produtividade e de qualidade da justiça e das percepções dos cidadãos a seu respeito, produzindo relatórios que possibilitam uma discussão informada sobre o desempenho funcional do sistema de justiça, condição fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais assertivas. Insere-se, ainda, neste contexto a construção de indicadores e de padrões de qualidade.

10. Experimentação da reforma e gradualismo na entrada em vigor em todo o país

Uma reforma estruturante, como é a reforma do mapa e da organização judiciária, deve iniciar-se por um período experimental. No caso de Angola, a heterogeneidade geográfica, social e económica do território, assim como o distinto volume e natureza da procura judicial, aconselham vivamente a que não se adopte uma única solução organizacional para a generalidade do território e que a reforma passe por um período de experimentação, que permita testar soluções.

Mas, deve ter-se em conta que a experimentação não é um fim em si mesmo. Ela tem necessariamente um carácter instrumental. Visa testar soluções, identificar obstáculos, mas também virtualidades e boas práticas. A experimentação só faz sentido se for sujeita a uma monitorização e avaliação exigentes em todas as vertentes.

O alargamento desta reforma não deve ser feito a outras regiões do País sem que seja levada a cabo uma avaliação rigorosa da fase experimental. A repetição de erros e de desperdícios tem um potencial de gerar mais resistências, comprometendo a própria reforma.

11. Monitorização e avaliação da reforma previamente ao alargamento a outras circunscrições do país

A monitorização das reformas permite identificar os impactos tendencialmente positivos, as deficiências e problemas, os fracassos e as suas causas, mas também apontar caminhos para os corrigir. Assim, um processo de reforma alicerçado em diagnósticos consistentes e na verificação empírica da aplicação da lei, através de um competente programa de monitorização e de avaliação, é fundamental para o sucesso das reformas estruturantes da justiça. A experimentação só faz sentido se for articulada com uma avaliação externa exigente. Só uma experiência racionalizada e devidamente controlada pode ser melhor aproveitada, enquanto processo de boas práticas e susceptível de produzir um efeito sistémico. A avaliação rigorosa da reforma a implementar deve, assim, basear-se em metodologias adequadas e partir da definição de objectivos, critérios e indicadores.

12. Definição de um plano de gestão da mudança a implementar previamente ao início da experimentação

A preparação de uma reforma estruturante do sistema judicial, como é o caso da reforma do mapa e da organização judiciária, deve passar, antes de mais, por uma cuidadosa análise de toda a realidade sobre a qual visa intervir de modo a produzir conhecimento sólido que possa informar o debate e orientar as soluções. Mas, deve também ser executada de acordo com um rigoroso plano de implementação que assegure todo o suporte necessário à sua execução faseada e que preveja a participação dos profissionais e utentes implicados. A implementação da reforma será melhor sucedida se a execução for precedida de um plano estratégico e da criação de um conjunto de instrumentos de suporte que potenciem uma adequada

e eficiente gestão prática da mudança de um modelo de organização e funcionamento dos tribunais para um outro. Este plano deve prever, designadamente, o levantamento sistematizado, programação e calendarização de todas as necessidades, quer no âmbito de infra-estruturas, quer de equipamentos, os principais canais de comunicação e de informação, a transferência de processos e de pessoas, e deve envolver, o mais possível, as pessoas mais directamente afectadas pelo processo de mudança. As reformas estruturantes que impliquem rupturas com rotinas tendem a sofrer uma maior resistência. Essa resistência será tanto maior quanto mais perturbador for o processo de mudança em si mesmo.

A Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais da Jurisdição Comum, ainda que central para a reforma do sistema de justiça, não resolve todos os bloqueios e problemas que afectam de forma negativa o funcionamento dos tribunais. A agenda de reforma tem, assim, que incorporar outras dimensões, acima já referidas. Acresce que, sendo uma lei com múltiplas incidências em outras vertentes do ordenamento jurídico e da justiça, exige a preparação ou a revisão de um conjunto de diplomas fundamentais para o sucesso da reforma a implementar, destacando-se os que constam da figura que se segue.



Destacam-se, ainda, duas vertentes do sucesso desta reforma. Por um lado, é importante adequar as leis processuais ao novo modelo de organização judiciária. Por outro, a aposta nas tecnologias de informação e de comunicação deve também constituir instrumento central do processo de reforma, encarando-as como mecanismos capazes de tornar o sistema mais transparente e mais célere e como via de trazer para o sistema judicial ferramentas que permitam uma maior racionalização do trabalho e melhor aproveitamento dos recursos humanos.

Por último, e como via essencial, destaca-se a requalificação dos recursos humanos existentes, tanto magistrados, advogados, como técnicos de serviços auxiliares da justiça, bem como funcionários judiciais será, também, um desafio fundamental desta agenda de reforma. No caso dos funcionários judiciais, segundo dados do Ministério da Justiça, estão colocados 1686 funcionários judiciais nos diversos tribunais do país. A reforma da organização e funcionamento interno dos tribunais

exige que se analise os conteúdos funcionais das diferentes categorias de funcionários e se pondere na possibilidade de reconfigurar as suas atribuições. Um primeiro indício de que esta é uma reforma com potencial de mudança é o facto de um número já significativo de funcionários judiciais possuir ou estar a frequentar uma licenciatura. Este é um sinal positivo.

É fundamental para o sucesso da reforma dos sistemas jurídico e judicial, a aposta no recrutamento e na formação, inicial e contínua, dos recursos humanos. Esta é uma área essencial para que a reforma do sistema judiciário possa ser levada a cabo com sucesso. A política de recrutamento e de formação de magistrados, bem como dos funcionários judiciais, assume um papel central num projecto de reforma estrutural do sistema de justiça, dirigido, não só ao aumento da eficácia, mas também à melhoria da qualidade da justiça e à criação de uma nova cultura judiciária, que suporte e dinamize os processos de reforma.